

UNIVERSIDAD ANTONIO RUIZ DE MONTOYA

Escuela de Posgrado



DE UNA EXPERIENCIA EDUCATIVA EXITOSA A UNA POLÍTICA EN LA AGENDA DEL GOBIERNO ¿ES POSIBLE?

EL TEMA EDUCATIVO EN EL GOBIERNO LOCAL DE ANDARAPA - ANDAHUAYLAS (APURÍMAC)

Tesis para optar el Grado Académico de Maestra en Ciencia Política
Con mención en Gerencia Pública

MANUELA AURORA EFIGENIA CLAUDET ABANTO

Presidente: Dr. Joseph Elías Dager Alva

Asesor: Mg. Vlado Erick Castañeda Gonzales

Lector 1: Mg. Manuel Iguñiz Echevarría

Lector 2: PhD. José Ávila Herrera

Lima – Perú

Junio de 2018

DEDICATORIA...

*A mi pequeña **Urpi Sami**, por ser mi paloma andina que irradia energía y me alienta y compromete a seguir mejorando como persona y como profesional*

A mi familia (la que está a mi lado, la que está cerca, la que está lejos) que siempre está presente y me motiva a seguir avanzando

A los niños (hoy jóvenes), las familias, los docentes, los líderes y Autoridades de las comunidades de Illahuasi, Pullhuaya Centro, Cotabamba y Huallhuayoc porque apostaron y siguen apostando por el desarrollo rural de sus comunidades

A Juan de Dios Vásquez, Agapito Leguía y Camilo Núñez, quienes desde su rol como autoridades de Andarapa (Apurímac) o aliados generaron las condiciones para que una experiencia educativa se inicie, se desarrolle y se consolide

A Rudy Caverro, Silvia Torres, Belisario Sánchez, Luis Marino, Gloria Velasco, Beatriz Vivanco, Carolina Guzmán, Loretta Favarato, Carmen Moscoso, Roxana Aguilar y Cecilia Carrión por su emprendimiento en el aporte de la definición de la agenda, el diseño, la implementación, la evaluación y la transferencia de la experiencia educativa

A las autoridades, investigadores, gestores públicos y emprendedores de políticas interesados en seguir reflexionando y profundizando en la implementación de políticas públicas a favor de la educación

AGRADECIMIENTO...

A Martín Vegas, mi mentor, quien con su experiencia facilitó mi acercamiento en el conocimiento y la práctica de las Políticas Educativas

A Juan Carlos Cortázar, Enrique Mendizabal y Vlado Castañeda por su aporte en la definición, construcción y consolidación de mi estudio de tesis

A Nimia Buleje, José Carmen Reinaga, Fani Sotelo y Máximo Contreras, quienes me permitieron reconectarme con la Cultura Quechua Chanka

A Francisco Diez y Alexis Calderón por su impulso, apoyo y paciencia a lo largo de mis estudios de maestría y del desarrollo del estudio de la tesis.

RESÚMEN

A través del estudio *“De una Experiencia Educativa Exitosa a una Política en la Agenda del Gobierno ¿Es posible?”* se intenta determinar las condiciones que influyen en el tránsito de una experiencia educativa hacia una política; o las condiciones que permitan incorporar y/o mantener el tema educativo como un tema de agenda permanente a nivel de un gobierno local en un ámbito rural. Para tal fin se seleccionó un caso relevante¹ en Andarapa-Apurímac.

Para el tratamiento de la investigación, el estudio considera el análisis de casos desde el enfoque narrativo propuesto por Barzelay y Cortázar; centrado en el episodio y en los eventos. El balance general del estudio brinda elementos concretos sobre la posibilidad del tránsito de una experiencia a una política de gobierno, y su mantenimiento -por un tiempo- en la agenda. Se establece dicha posibilidad en la medida que la autoridad se encuentre sensibilizada, acceda a resultados de la experiencia, comprometa sus planes y presupuestos, y mantenga una vinculación estrecha con los actores que son parte de la experiencia. En este sentido, el rol de los emprendedores de política es clave. Si este proceso se debilita, la experiencia deja de ser parte de una política de gobierno.

Palabras clave: Agenda, política pública, establecimiento de agenda, emprendedor de políticas, metodología narrativa.

¹ El caso se ha mantenido en dos periodos de gobierno local y fue reconocido en el Concurso “Experiencias de Innovación Social en América Latina y el Caribe” por la CEPAL en el año 2009.

ABSTRACT

Through the study called "*From a successful educational experience to a policy in the government's agenda. Is it possible?*", we attempt to determine the conditions that influence the transition of an educational experience into a public policy; or the conditions that allow for the incorporation and/or maintaining of educational matters as permanent issues on a local government agenda in a rural area. A relevant case located in Andarapa-Apurímac was selected² for that purpose.

In the conduction of the research, the study considers the case analysis from the proposed Barzelay and Cortázar narrative approach; focused on episodes and events. The overall balance of the study provides concrete elements regarding the possibility for an effective transition from one experience to a government policy, and its continuance -for a while- on the agenda. This possibility occurs if the authority is sensitized, if he/she has access to the results of the experience, if he/she commits planning and budgetary resources and maintains close links with the actors who are part of the experience. In this regard, the role of policy entrepreneurs is key: if this process weakens, the experience ceases to be part of a government policy.

Keywords: Agenda, public policy, agenda setting, policy entrepreneur, narrative approach.

² The case was continually implemented through two periods of local government and has received major recognition in the contest "Experiences of Social Innovation in Latin America and the Caribbean" by ECLAC in 2009.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN: CAPÍTULO I	17
DE LA PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN DESARROLLADA	17
1.1 Los Objetivos e Hipótesis de Estudio	17
1.2 El Método Narrativo como Metodología de Estudio	20
1.3 Los criterios de selección del caso de estudio	27
1.4 Las técnicas y los instrumentos del estudio	28
1.5 El aporte académico de profesionales	31
CAPÍTULO II: LA EXPERIENCIA EDUCATIVA EXITOSA	32
2.1 El diagnóstico que dio inicio al planteamiento de la experiencia	32
2.2 La experiencia, sus aliados y sus objetivos	35
2.3 Las estrategias de la experiencia	36
2.4 Los cambios de prácticas y los logros alcanzados	41
CAPÍTULO III: LA DELIMITACIÓN TEÓRICA QUE APORTA AL ESTUDIO	42
3.1 Entre la agenda, la narrativa de los actores y los emprendedores de políticas	42
3.2 La capacidad y voluntad política de los gobernantes	47
3.3 Las ventanas de oportunidades en el establecimiento de la agenda para incorporar un tema de interés	48
3.4 Consideraciones para el tránsito de los temas de la Agenda Sistémica o Pública a la Agenda Institucional o Gubernamental	54
3.5 Los procesos o mecanismos para el establecimiento de la agenda	58
3.6 Educación como derecho y descentralización	62
CAPÍTULO IV: LOS RESULTADOS DESDE LA EVIDENCIA EMPÍRICA	69
4.1 Eventos previos a la incorporación de la experiencia o tema educativo en la agenda	75
4.2 El primer momento: La incorporación y el mantenimiento del tema educativo en la agenda política	76
4.3 El segundo momento: La discontinuidad del tema educativo en la agenda	94
4.4 El escenario actual (2017) en la zona donde tuvo intervención	100
4.5 Valorando la experiencia	101
4.6 Reflexiones desde la realidad	102

CAPÍTULO V: UNA PROPUESTA MODELO DE ACTUACIÓN.....	117
5.1. Colocar el tema en agenda implica:	117
5.2. Mantener el tema en agenda implica:.....	118
CONCLUSIONES	119
BIBLIOGRAFÍA.....	124
ANEXO 1: Reconstrucción histórica del proceso mediante el uso del Método Narrativo (Barzelay y Cortázar) - Versión detallada a nivel de cada evento	129
ANEXO 2: Matriz de consistencia del proyecto de Tesis.....	130
ANEXO 3: Lista de entrevistados	133
ANEXO 4: Evidencias de las fuentes recogidas y gestionadas para lograr acceso a información	135
ANEXO 5: Orientaciones y Guía de Entrevistas Semiestructuradas	138
ANEXO 6: Orientaciones y Guía de Análisis Documentario	149
ANEXO 7: Prioridades Educativas del Sector Educación	151

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Objetivos Específicos - Política Educativa Regional de Apurímac 2008-2021	16
Tabla 2: Motivaciones, hábitos e intereses del investigador: una transición	21
Tabla 3: Diferencia entre el método fundamentado en variables y el método narrativo	23
Tabla 4: Eventos en el Método Narrativo (Barzelay y Cortázar)	25
Tabla 5: Técnicas e Instrumentos de Estudio	29
Tabla 6: Habilidades y Actividades de los Emprendedores de Políticas Públicas	46
Tabla 7: Práctica de establecimiento de la agenda	59
Tabla 8: Los dos primeros gobiernos objeto de estudio	76
Tabla 9: Los dos segundos gobiernos objeto de estudio	94

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Estructura Narrativa (Brazelay y Cortázar)	26
Figura 2: Tipos de Preguntas de Investigación	30
Figura 3: Estrategias articuladas de la Experiencia.....	36
Figura 4: Condiciones para la decisión de temas de agenda (Kingdon y Barzelay)	54
Figura 5: Incubación y disipación de problemas en el diseño de la agenda.....	57
Figura 6: Eventos del Episodio objeto de Estudio: Tema Educativo en la Agenda	71
Figura 7: Estructura Narrativa Simplificada de la Incorporación, Mantenimiento y Discontinuidad del Tema Educativo en la Agenda	74



INTRODUCCIÓN

Son recientes los estudios que realiza la Academia en el Perú -desde la Ciencia Política- vinculados a la **agenda** y el origen de una política pública; menos estudiado aún se encuentra en el campo educativo. El diseño de una política pública es complejo, siendo el establecimiento de la agenda el proceso que puede estar presente a lo largo de todo el ciclo³. En este sentido, la formulación de la política pública debe entenderse como un proceso dinámico, que concentra cambios o replanteamientos como resultado del dinamismo de la agenda. Si la formulación es lineal, ordenada y racional, el planteamiento sería observado, tal como sostiene Lindblom (1991) “el que las políticas públicas se elaboren de esta forma debería de ponerse en cuestión más que suponerse” (p. 12).

Desde esta perspectiva, la relevancia de la presente investigación se centra el estudio de la agenda en el campo educativo, en el reconocimiento del proceso vivido y el análisis (a través de la metodología narrativa de Barzelay y Cortázar) de las estrategias y prácticas que se utilizan para incorporar en la agenda un problema de interés público convertido en tema, el reconocimiento de los diversos actores (emprendedores de políticas públicas, autoridades, entre otros), sus intereses, posiciones y poder; y el reconocimiento de la capacidad y voluntad política de las autoridades para la toma de decisiones a fin de abordar el problema público identificado de interés social, y la permanencia o no del mismo en la agenda.

Sobre lo mencionado, de los estudios o experiencias identificadas a nivel nacional se encuentran el proceso de reducción del Estado y la creación de entidades autónomas como reforma de la creación de entidades autónomas y la creación del FONCODES (Cortázar, 2002); los casos: i) el establecimiento de la prevención y erradicación del trabajo infantil en

³ Ciclo de la formulación de la Política Pública: agenda, identificación, diseño, implementación y evaluación.

la agenda de políticas públicas en el Perú (1997-2005) y ii) el establecimiento de la lucha contra el feminicidio en la agenda de políticas públicas en el Perú (2002- 2011) (Alza, 2014); y el estudio sobre “Pueblos indígenas y establecimiento de agenda: Cambios en la estructura institucional en el estado peruano (2000-2011)” (Alza y Zambrano, 2014). Siendo las **conclusiones o reflexiones centrales** a las que llegan los autores las siguientes:

- a. Se requiere prestar atención a los **procesos de establecimiento de agenda como un proceso del ciclo de política pública** para identificar la forma cómo se hace política en el país (Alza, 2014) pues constituyen procesos políticos importantes (Alza y Zambrano, 2014); ello implica la reconstrucción crítica del proceso para identificar, visibilizar y constatar los paradigmas que dominan las decisiones públicas, los diversos roles y enfoques de los actores, las estrategias, tácticas y mecanismos que se van desarrollando durante la formulación; para poder comprender lo ocurrido en la realidad de las decisiones a partir de datos empíricos y triangulados (Alza y Zambrano, 2014).
- b. La política y las políticas se construyen a partir de la **argumentación o discursos** que la legitiman, los valores y las creencias; por tanto, la racionalidad es una forma de justificar los puntos de vista (Alza, 2014). El análisis de discursos y de los dilemas decisionales posibilitan el encontrar pistas sobre los paradigmas que lideran las decisiones de políticas; ello se convierte en factores interesantes y valiosos elementos de análisis para darle vida a las políticas públicas (Alza y Zambrano, 2014).
- c. El **emprendedor de políticas** es un personaje central en la escena del establecimiento de agendas de política pública; su reto es encontrar una ruta adecuada para concatenar los procesos políticos y técnicos (Alza, 2014); para un adecuado desempeño se requiere emprendedores competentes, conocedores de la gestión del Estado, innovadores y con experiencia gerencial; que dispongan de una base estable de un subsistema de políticas que le permita desarrollar una mirada de mediano y largo plazo (Cortázar, 2002). El emprendedor es uno de los factores que ha influido en el establecimiento de la agenda; es necesario prestarle mayor atención, pues aparecen en diversas políticas y pueden asumir responsabilidad de incidencia (Alza y Zambrano, 2014).

- d. Es indispensable que el **tema** se vincule a problemas importantes de la agenda gubernamental para lograr el impulso y el respaldo político necesario; pero ello no quiere decir que el tema deba mantener un perfil alto en la agenda; es más inteligente identificar las situaciones en la cual es oportuno mantener un perfil bajo y en otros casos es más útil mantener un perfil alto. Dicha combinación debe saber sacar provecho de las oportunidades que se presente, así como minimizar los riesgos. Asimismo, es clave que el tema se mantenga distante de la autoridad (ejemplo: presidente) y su agenda cuando se presenten riesgos (por ejemplo, en coyunturas electorales) y sólo acercarse cuando exista el respaldo de la autoridad en la medida que se aporte en la superación de obstáculos importantes (Cortázar, 2002).
- e. Las **coyunturas críticas** se convierten en **ventanas de oportunidad** para la incorporación de temas en agenda, pues su urgencia o emergencia exige preparación, capacidad para hacerle frente y herramientas para su oportuno aprovechamiento (Alza y Zambrano, 2014).

Por otro lado, desde educación, se han identificado experiencias de incidencia y agenda nacional como el Proyecto Educativo Nacional al 2021 y los proyectos educativos regionales (entre los años 2001 y 2005) plasmadas en el estudio “Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso peruano” (Andrade y Martínez, 2007), siendo una de las conclusiones que “la incidencia social estuvo centrada en el diseño de políticas y su formalización en leyes y normas con participación auténtica de la sociedad civil, aunque de manera heterogénea” (Andrade y Martínez, 2007, p. 79). Sobre los organismos de cooperación se señala que “han tenido y mantienen un alto grado de incidencia en la política educativa” (Andrade y Martínez, 2007, p. 80), en tanto sobre la incidencia política en educación precisan que es aún “una práctica poco sistemática y a veces incipiente en la mayoría de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la educación” (Andrade y Martínez, 2007, p. 81), por tanto son escasos los procesos de transferencia de propuestas en el campo educativo al Ministerio de Educación.

Es clave precisar que los procesos de valoración y consulta en torno al tema educativo se han sostenido a través del Consejo Nacional de Educación, definiéndose la “Agenda Nacional-Regional de Políticas Educativas 2012-2016”, la misma que fue asumida y

articulada al “Plan Estratégico Multianual del Sector Educación 2012-2016” en la primera gestión del sector educación (gobierno de Ollanta Humala). En paralelo a ello, existen experiencias desarrolladas por la Cooperación y/o las ONGs en vinculación con el estado como la gestión descentralizada de educación en la región San Martín (USAID-SUMA, el Gobierno Regional de San Martín y la DRE San Martín), el proyecto “Familias Andinas Educadoras: apoyando la asistencia escolar de niños y niñas” (FAE) en la zona de Andarapa Apurímac (Ayuntamiento Bilbao, Solaris y la Municipalidad de Andarapa); la formulación del Currículo Intercultural Awajun-Wampis en Amazonas (UNICEF –Gobierno Regional de Amazonas), entre otros. Pocas son las experiencias que han mantenido continuidad; a ello se agrega que no se cuenta con estudios que permitan identificar las causas que han determinado o influido para que los temas educativos puedan ingresar y/o mantenerse (o no mantenerse) en la agenda de gobierno.

La experiencia “Familias Andinas Educadoras” -reconocida por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como innovadora entre las 13 mejores experiencias de Innovación Social - nació en el 2005, a partir de un requerimiento del alcalde de Andarapa (Solaris, 2009), y se mantuvo en agenda durante la gestión de dos gobiernos locales. La experiencia se fue debilitando a finales del segundo gobierno y perdió continuidad a partir de la gestión del tercer y cuarto (actual) gobierno local; sin embargo, fue valiosa su contribución en la generación de cambios de prácticas de los actores durante el proceso de implementación; y pudo haber sido aportativa al Plan Estratégico Multianual Sectorial del Ministerio de Educación 2016-2021 (PESEM de Educación). Específicamente, la experiencia pudo haber aportado -al PESEM de Educación- en el subcomponente “Acceso y conclusión a la educación” (MINEDU, 2016a, p. 04), el cual se considera como uno de los elementos de la Calidad de Aprendizaje.

Asimismo, la experiencia se vincula a los Compromisos de Gestión Escolar - explícitamente con el compromiso 2 “Retención anual e interanual de estudiantes en la institución educativa”- que se ha planteado sistemáticamente en las Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar de los años 2016, 2017 y 2018 (MINEDU, 2015a; MINEDU, 2016a; MINEDU, 2017), tal como se presenta -a manera de resumen- en el “Anexo 7: Prioridades Educativas del Sector Educación”.

A su vez, a nivel de la Región Apurímac, la experiencia pudo haber aportado a la política del Proyecto Educativo Regional de Apurímac 2008-2011, en función a sus siguientes objetivos específicos:

Tabla 1: Objetivos Específicos - Política Educativa Regional de Apurímac 2008-2021

Objetivo Específico	Descripción
OE. N° 1.5 “ Matrícula y permanencia ”	▪ Estudiantes que acceden oportunamente y permanecen en el sistema educativo regional, sin exclusión, extra - edad y con equidad de género
OE N° 1.2 “ Organización ”	▪ Estudiantes organizados a partir de sus propias iniciativas.
OE 1.3 “ Participación estudiantil ”	▪ Estudiantes críticos y propositivos que participan activa y creativamente en la toma de decisiones, mejora continua de sus aprendizajes y desarrollo de su comunidad

Extraído de “Proyecto Educativo Regional Apurímac 2008-2011” (Gobierno Regional de Apurímac, 2006, p. 60-62)

Por lo expuesto, se considera relevante que este estudio pueda aportar en la identificación de las condiciones que favorecen o no el ingreso de un tema educativo en la agenda para impulsar políticas educativas en los gobiernos, y –al mismo tiempo- sumar evidencias a los estudios⁴ ya iniciados por profesionales reconocidos en el país.

⁴ En otros campos sociales.

CAPÍTULO I

DE LA PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN DESARROLLADA

1.1 Los Objetivos e Hipótesis de Estudio

Un tema de interés y -al mismo tiempo- de preocupación central en la gestión de las políticas pública es el establecimiento de la agenda, específicamente en el campo educativo. La valoración de este ámbito nace de la experiencia cercana -de quien escribe- en la gestión e implementación de diversas experiencias, proyectos o iniciativas desarrolladas a lo largo de cerca de 20 años de trabajo en instituciones de la sociedad civil, la cooperación internacional y la gestión pública, con intervenciones en zonas rurales y urbano-marginales del país. Espacios en los cuales se ha evidenciado que experiencias consolidadas desde la sociedad civil o desde la cooperación hayan quedado en una “simple experiencia” que se inició, se desarrolló y concluyó, y si bien aportó a la gestión del estado a nivel local -especialmente- no lograron continuidad.

Desde el interés antes mencionado, la propuesta de investigación intentó enfatizar en los temas o aspectos vinculados a la “Agenda” que los autores revisados (Alza, 2014; Alza y Zambrano, 2014; Andrade y Martínez, 2007; Cortázar, 2004) plantearon -en sus estudios- como producto de sus reflexiones y conclusiones. Estos abordajes, se centraron en las condiciones que se requieren para que un tema ingrese y se mantenga en una agenda de gobierno o de gobiernos, como: a) los procesos de establecimiento de la agenda, b) la argumentación o discursos, c) el emprendedor de políticas en el establecimiento y mantenimiento de la agenda, d) el tema para dar respuesta a problemas importantes de la agenda, e) las coyunturas críticas como ventanas de oportunidades y f) las prácticas y/o estratégicas empleadas para colocar el tema en agenda.

En este sentido, para identificar si la experiencia y/o política se logra incorporar y/o mantener en la agenda, los énfasis⁵ del estudio se han centrado en:

- Ventana de oportunidades que se aprovechan en el establecimiento de la agenda
- Uso de prácticas y estrategias en el establecimiento de la agenda
- Características y habilidades del emprendedor de políticas
- Tipo de narrativa empleada
- Tipo de agenda que se dinamiza
- La disipación y/o incubación de los temas de agenda

Un aspecto complementario a la definición del estudio, pero importante es la vinculación con el sentido de la Educación, es decir el derecho de la educación y los mecanismos para que el servicio llegue al ciudadano (descentralización), en este sentido, estos aspectos se abordan en vinculación con la narrativa de los actores y con los procesos de transferencia de la experiencia para identificar su continuidad (o no continuidad) de la misma.

Los elementos antes descritos (interés en el campo educativo y las conclusiones de los estudios previos) permitieron plantear objetivos e hipótesis de abordaje general y específico. Ambas dimensiones se han ido respondiendo paulatinamente en el “Capítulo IV: Los resultados desde la evidencia empírica”. Es importante alertar que existen aspectos pendientes que no lograron recogerse por las condiciones históricas de la experiencia, en torno a sus fuentes orales (actores) y escritas.

1.1.1 Los Objetivos

a. Objetivo General:

- Determinar las condiciones que influyen (favorable o desfavorablemente) en el tránsito de una experiencia para su conversión a una política pública, a través de la agenda de un gobierno

⁵ Estos énfasis del estudio pueden ser considerados como “variables” aportadas por los estudios previos realizados por otros investigadores; sin embargo -como se precisará en la *Tabla 3: “Diferencia entre el método fundamentado en variable y el método narrativo”*- al desarrollar un estudio de caso bajo el método narrativo (propuesta por Barzelay y Cortázar); el eje central del mismo se centra en los procesos o eventos vinculados a la experiencia con una perspectiva más holística y en función al marco teórico de interés para efecto de investigación.

a. Objetivos Específicos:

- Identificar las oportunidades (ventana de oportunidades) que se presentaron y se aprovecharon para colocar el tema educativo en la agenda de gobierno
- Identificar la narrativa utilizada como argumento, y sus variaciones en el tiempo, que influyeron (positiva o negativamente) para la incorporación y/o mantenimiento del tema educativo en la agenda gobierno
- Identificar las prácticas y estrategias más recurrentes que se utilizaron para colocar el tema educativo en la agenda de gobierno
- Definir las características y habilidades del emprendedor de políticas que favorecieron la incorporación del tema educativo en la agenda del gobierno
- Identificar la causa por la cual el tema educativo (la experiencia) continuó o no en la agenda del gobierno
- Determinar si los temas que se incorporan en la agenda corresponden a una agenda sistémica-pública o a una agenda institucional-gubernamental

1.1.2 Las Hipótesis

a. Hipótesis central:

- La fortaleza/debilidad del proyecto o experiencia asumida como política educativa a nivel de gobierno se debe a que responde/no responde a un tipo de agenda (pública o gubernamental) y a un periodo de tiempo específico

b. Hipótesis específicas:

- El contexto político, en periodo de elecciones, se convierte en espacio ideal para que los emprendedores de políticas puedan incorporar en agenda diversos temas de índole social, pues se convierten en un listado de demandas o necesidades posibles a atender.
- La narrativa para colocar en agenda pública un tema educativo no es estática, ésta debe variar en función al tiempo y al espacio y aprovechar la ventana de oportunidades para mantener un tema en la agenda.
- La debilidad en la identificación de la problemática para la definición de políticas públicas no asegura la continuidad de una experiencia como política a nivel de gobierno

- La capacidad y la voluntad política del gobierno y las habilidades y características del emprendedor de políticas públicas, así como las estrategias y prácticas que emplea influyen (favorable o desfavorablemente) en la incorporación de temas de interés educativo como política pública en la agenda
- Los temas que se incorporan en la agenda no siempre logran transitar a una agenda de política gubernamental o institucional, mas si pueden llegar a ser parte de una agenda sistémica o pública

1.2 El Método Narrativo como Metodología de Estudio

1.2.1 El aporte del método narrativo para el desarrollo del estudio

Por la naturaleza del estudio, se requería reconstruir la historia del proceso vivido a fin de identificar si el tema educativo logró transitar en la agenda en los cuatro periodos de gobierno local. En este sentido, por la característica cualitativa del estudio, se consideró pertinente la utilización del método narrativo, a través del estudio de casos, de corte instrumental, propuesto por Barzelay y Cortázar (2004).

Sobre el método narrativo, a continuación, se presenta un conjunto de características valiosas que los autores (Barzelay y Cortázar, 2004) han delimitado, considerando intereses y motivaciones de los investigadores en el campo de la gerencia social y de la política:

- a. Son de corte instrumental⁶ porque requieren del análisis de la experiencia como instrumento “para poder generar conocimiento y aprendizaje sobre preguntas o temas que permitan desarrollar un cuerpo sistemático de conocimiento profesional” (p. 8); en este sentido, el “analizar la experiencia singular no es la finalidad de la tarea investigativa, sino un medio o instrumento útil para contribuir a desarrollar un campo de conocimiento profesional” (p. 8-9); en el caso de estudio, aportará a la gerencia pública en el campo social.

⁶ Es diferente al corte intrínseco. Los estudios de corte intrínseco están centrados en la singularidad de la experiencia en sí misma (Barzelay y Cortázar, 2004)

- b. Permiten transitar del discurso oficial (contenido en los planes, documentos de proyectos, normas, reglamento, presentaciones, entre otros) hacia la perspectiva de los actores; es decir, hacia el “discurso de los actores involucrados como fuente ineludible de evidencia” (p. 11), siendo necesario que la selección de los informantes permita “lograr una adecuada triangulación entre los puntos de vista distintos y hasta contradictorios” (p. 13).
- c. Permite transitar de la evaluación de impacto al análisis de las prácticas gerenciales, a fin de dar respuesta a las preguntas “¿Cómo funcionó la práctica y también por qué funcionó (o no)? Es decir, “al terreno del análisis de las prácticas” (p. 13); de esta manera, se podrá aplicar las conclusiones sobre una práctica en su contexto original a otro distinto (extrapolar); por tanto:

Para ello resulta indispensable comprender cómo y por qué se desarrolló y funcionó (o no) la práctica en su contexto original, para luego – considerando las diferencias del contexto receptor – dilucidar si es posible su funcionamiento en una situación distinta. El conocimiento de los factores que hicieron posible su buen (o mal) funcionamiento resulta indispensable para argumentar sobre su posible funcionamiento en un contexto donde dichos factores pueden estar o no presentes [...] Nuestro interés [...] es el de explicar la trayectoria y funcionamiento de dichas prácticas, con la finalidad de extraer lecciones relativas a la mejor manera de lograr que constituyan una respuesta efectiva a los problemas prácticos que enfrentan los gerentes sociales en su labor cotidiana (Barzelay y Cortázar, 2004, p. 13-14).

A manera de síntesis, se presentan las características antes mencionadas en la siguiente tabla:

Tabla 2: Motivaciones, hábitos e intereses del investigador: una transición

Del...	Al...
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interés por estudiar experiencias singulares como relevantes en sí mismas (interés intrínseco) ▪ Análisis del discurso oficial como fuente principal de información sobre los procesos gerenciales ▪ Análisis de la acción a partir de la identificación de los intereses que los actores persiguen en un contexto dado 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interés por responder a inquietudes generales sobre las prácticas de gerencia social a partir del análisis de experiencias singulares (interés instrumental) ▪ Análisis del discurso de los actores involucrados como fuente de información sobre los procesos gerenciales (sin abandonar el estudio del discurso oficial) ▪ Análisis de la acción a partir de las interpretaciones divergentes que los actores involucrados tienen del problema, las acciones y el contexto

Del...	Al...
▪ Énfasis en la evaluación de los resultados e impacto de los programas sociales	▪ Énfasis en el análisis de los procesos que explican el desarrollo y funcionamiento de las prácticas gerenciales

Extraído de “Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social” (Barzelay y Cortázar, 2004, p 15) INDES-BID

Considerando las características presentadas, se precisa que el estudio objeto de la investigación partió de una experiencia en el campo educativo como medio instrumental; el mismo que permitió recoger información desde la voz de sus actores (autoridades y ex - autoridades locales, comunidades involucradas y el equipo técnico) para reconocer y valorar los procesos, las estrategias y prácticas desarrolladas que facilitaron (o no) la incorporación del tema educativo en la agenda de cuatro gobiernos consecutivos.

En este sentido, se optó por la metodología del método narrativo (de corte instrumental) porque -de acuerdo a lo señalado por Barzelay y Cortázar (2004)- permite “conectar coherentemente acontecimientos que tuvieron lugar en un momento y lugar dados [...]. [y] Muestra notables ventajas para estudiar los procesos” (p. 20); asimismo, permite “ofrecer una reconstrucción holística de secuencias singulares de acciones” (p. 20).

Un aspecto importante a considerar, definido por Barzelay y Cortázar (2004), es que el método centrado en variables se diferencia del método narrativo, porque el primero -para explicar la realidad- “considera relaciones entre categorías analíticas (variables) referidas a las dimensiones específicas de la realidad” (p. 20); en tanto el segundo lo hace en función al **encadenamiento de acciones**; por otro lado, el método centrado en variables “se abstrae del contexto natural en que dichas dimensiones tienen lugar [...] su capacidad explicativa reside justamente en aislar las variables de los contextos singulares y buscar relaciones universales entre ellas” (p. 20-21); en tanto, el método narrativo “explica el flujo de acciones recurriendo al contexto singular en el cual ocurrieron” (p. 21) los hechos. A continuación, se presenta una tabla que sintetiza lo abordado:

Tabla 3: Diferencia entre el método fundamentado en variables y el método narrativo

	Método analítico centrado en variables	Método narrativo
Foco de estudio	<ul style="list-style-type: none"> Variables analíticas observables independientemente en las unidades de estudio) 	<ul style="list-style-type: none"> Eventos (conjunto de acciones encadenadas coherentemente en función a su significado al interior de una experiencia global)
Procedimiento para explicar	<ul style="list-style-type: none"> Asociación de variables en función a la relación causa-efecto (correlación entre variables independientes y dependientes) Se busca explicar relaciones de aplicación universal a la población bajo estudio. 	<ul style="list-style-type: none"> Encadenamiento narrativo de los eventos (acciones) de manera que constituyan un proceso con sentido. Se buscar explicar conexiones particulares entre eventos singulares
Consideración del contexto	<ul style="list-style-type: none"> El proceso de explicación se abstrae de los contextos particulares de las unidades de estudio, pues sólo considera las variables bajo estudio. 	<ul style="list-style-type: none"> El proceso de explicación considera el contexto, pues sólo así es posible reconstruir el sentido global de las acciones al interior de una experiencia situada en tiempo y lugar.

Extraído de “Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social” (Barzelay y Cortázar, 2004, p. 21) INDES-BID

1.2.2 El relato como plasmación de evidencia del Método Narrativo

Barzelay y Cortázar (2004) precisan que el relato es “una forma de representar una experiencia, que conecta los acontecimientos que la conforman en función del efecto que tienen sobre la experiencia global” (p. 22-21). El relato -tanto para el método narrativo como el método de estudio de caso- no sigue una línea cronológica (línea del tiempo), ni un reporte estático de acontecimientos específicos; es mas bien, según Ragin (1987) y Yin (1994), la reconstrucción holística y global de los procesos de una experiencia considerándola como un todo (citado en Barzelay y Cortázar, 2004). Asimismo, el aporte del método narrativo, a través del relato, permite al investigador “generar, organizar y analizar evidencia empírica [...] explicando su desarrollo y funcionamiento” (p. 22).

Los autores (Barzelay y Córdazar, 2004) que proponen el método narrativo sostienen que -para organizar el relato- es necesario utilizar “los eventos”, “la trama” y “la explicación narrativa” como tres instrumentos básicos para el estudio del caso. Al respecto, se señalan las siguientes conceptualizaciones de cada instrumento:

En cuanto al **evento**, éste es entendido como un conjunto de acontecimientos, acciones u ocurrencias singulares, organizada en función a un significado al interior de una experiencia o totalidad; es decir, son construcciones conceptuales mediante las cuales el investigador organiza el conjunto de acontecimientos dentro del relato global según las inquietudes investigativas que lo guían. El evento contribuye a dar forma a un aspecto o parte de la experiencia total bajo estudio; y puede estructurarse considerando: a) el resultado o estado final al cual conducen los acontecimientos; y b) la trayectoria que siguen dichos acontecimientos (Barzelay y Córdazar, 2004).

Por su parte, la **trama** es conceptualizada por los autores (Barzelay y Cortázar, 2004) como el hilo conductor que le da sentido a un listado de acontecimientos o específicos en un relato (encadenamiento de eventos); destacando el aporte que ciertos eventos brindan al desarrollo y resultado del proceso estudiado; para tal fin es necesaria la comprensión general del relato por parte del investigador pues le sirve de guía para establecer -de forma secuenciada o coherente- los eventos y las relaciones entre ellos a fin de presentar el desarrollo del proceso.

La trama es entendida como una construcción conceptual que elabora el investigador a partir de sus inquietudes y el marco teórico que utilice (Barzelay y Córdazar, 2004) y se convierte en “el argumento organizador del relato, que identifica el significado y papel que cada uno de los eventos tiene al interior del mismo” (p. 23). De esta manera, la trama permite contrastar conjeturas o hipótesis con las evidencias empíricas de los eventos; y dar cuenta de los hechos bajo estudio; mediante un proceso dialéctico entre los eventos y el tema organizador (episodio) del relato (Barzelay y Cortazar, 2004).

En cuanto a la **estructura narrativa**; ésta es considerada como un instrumento que le permite al investigador establecer las conexiones entre los eventos, mediante el recorrido al conjunto de la experiencia bajo estudio, concentrándose en los elementos específicos de

la misma. Al utilizar como instrumento la estructura narrativa, se puede abordar sistemática e iterativamente tres tareas: a) formular los distintos tipos de eventos que componen la experiencia bajo estudio, es decir descomponer la complejidad de la experiencia (episodios y eventos); b) establecer relaciones más significativas entre los eventos (y sub eventos al interior del evento) para explicar el proceso, a partir de la trama general del relato, determinando cómo los diferentes eventos tuvieron efectos sobre otros y c) generar preguntas de investigación relevantes que recupere la experiencia singular para dar respuesta a una pregunta o problemática que exceda la experiencia en sí y aporte al campo del conocimiento, es decir, aporte al estudio de caso instrumental (Barzelay y Córdazar, 2004).

1.2.3 Los eventos como organizadores del estudio

Los eventos corresponden a la estructura narrativa del método narrativo; implica descomponer la complejidad de la experiencia o del caso a ser estudiado. Es decir, organizar el dinamismo de los acontecimientos en eventos de diverso tipo; los que están directamente vinculados al estudio (episodio) y los que están vinculados indirectamente (los otros eventos). A continuación, se presenta una tabla que sintetiza los tipos de eventos que establece la estructura narrativa propuesta por los autores:

Tabla 4: Eventos en el Método Narrativo (Barzelay y Cortázar)

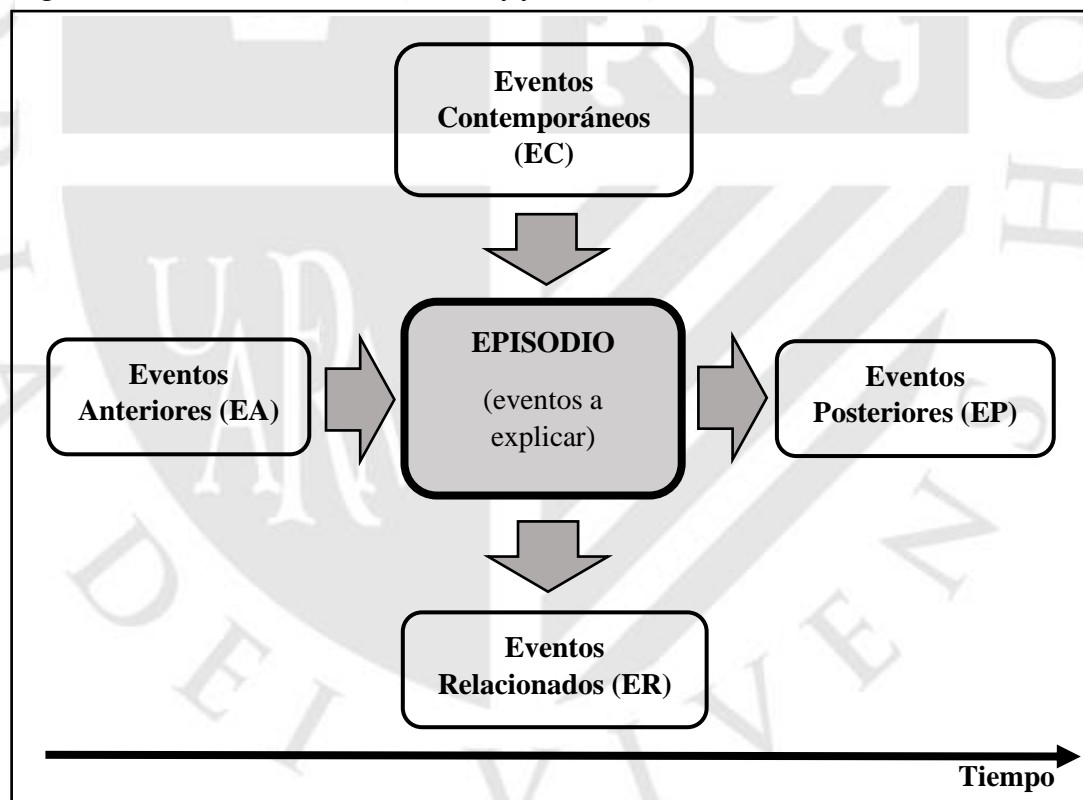
Tipo de evento	¿Qué es?	¿Qué supone?
Episodio (evento central)	<ul style="list-style-type: none"> Conjunto de eventos cuyo desarrollo y encadenamiento es justamente lo que el investigador quiere explicar. 	<ul style="list-style-type: none"> Identificar aquellos eventos que están directamente referidos al proceso bajo estudio (la experiencia). Recurrir al contexto en el cual este tuvo lugar para explicar el episodio (no el contexto)
Eventos anteriores (EA)	<ul style="list-style-type: none"> Aquellos eventos que - habiendo ocurrido antes que el episodio- ejercieron influencia significativa sobre éste. 	<ul style="list-style-type: none"> Identificar aquellos eventos que, no siendo parte del episodio, tuvieron una influencia significativa en él o se vieron influidos por éste.
Eventos contemporáneos (EC)	<ul style="list-style-type: none"> Aquellos que ejercieron influencia sobre el episodio, pero que temporalmente ocurrieron de manera paralela a éste. 	<ul style="list-style-type: none"> Identificar los eventos que se desarrollaron en forma paralela al episodio

Tipo de evento	¿Qué es?	¿Qué supone?
Eventos relacionados (ER)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aquellos que fueron influidos por el episodio y ocurrieron al mismo tiempo que éste 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificar los eventos que fueron influidos durante el desarrollo del episodio
Eventos posteriores (EP)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aquellos que fueron influidos por el episodio, pero ocurrieron después que éste tuvo lugar. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificar los eventos que fueron influidos posteriormente al desarrollo del episodio

Elaboración propia a partir de “Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social” (Barzelay y Cortázar, 2004, p. 33) INDES-BID

La estructura narrativa para el análisis de la experiencia quedaría organizada de la siguiente manera:

Figura 1: Estructura Narrativa (Brazelay y Cortázar)



Extraído de “Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social” (Barzelay y Cortázar, 2004, p. 27) INDES-BID

Al respecto, Cortázar (2002) señala que la estructura narrativa es de gran utilidad porque permite hacer observables, analizables y comunicables los procesos que consisten

en interacciones y decisiones tomadas en determinado tiempo y lugar, para este caso, en la definición y mantenimiento del tema educativo en la agenda.

En función a lo antes señalado, y considerando las orientaciones del método narrativo; la experiencia estudiada ha sido organizada a partir del uso de los instrumentos clave del método (eventos, trama y la estructurada narrativa). Este aporte ha sido importante para fines de análisis de la **evidencia empírica** recogida en campo, tal como se presenta en las figuras Número 6⁷ y Número 7⁸, así como el anexo 1⁹ del presente informe de tesis.

1.3 Los criterios de selección del caso de estudio

Los **criterios** para la selección del caso o experiencia se centraron en las siguientes consideraciones:

- a. Que haya sido exitosa en el campo educativo (alianza estado, sociedad civil y/o cooperación internacional); es decir, reconocida a nivel nacional o internacional.
- b. Que se desarrolle a nivel de gobierno local, tomando en cuenta que la intervención de la sociedad civil se ha focalizado mayormente en las localidades.
- c. Que se encuentre ubicada en una zona rural del país, como prioridad, porque son las zonas que requieren capitalizar experiencias para revertir situaciones de inequidad.
- d. Que tenga vinculación con alguna de las políticas educativas impulsadas por el Ministerio de Educación¹⁰ a través del tiempo.
- e. Que exista o se mantenga vinculación con actores que fueron parte la experiencia (autoridades o ex - autoridades, equipos gestores, miembros de las instituciones educativas y de la comunidad).

⁷ Figura 6: Eventos del Episodio objeto de Estudio: Tema Educativo en la Agenda.

⁸ Figura 7: Estructura Narrativa Simplificada de la Incorporación, Mantenimiento y Discontinuidad del Tema Educativo en la Agenda.

⁹ Anexo 1: Reconstrucción histórica del proceso mediante el uso del Método Narrativo (Barzelay y Cortázar) – Versión detallada a nivel de cada evento.

¹⁰ Incluye también el sector a nivel regional o local.

En función a los criterios establecidos, se identificaron inicialmente dos (2) experiencias; una desarrollada en la Región San Martín con la intervención de USAID y la otra en Apurímac con la intervención de la Asociación Solaris Perú. La primera experiencia (entre los años 2008 al 2011) ha impulsado la construcción e implementación del “Modelo de Gestión Educativa Regional” con un carácter intergubernamental en dos “distritos laboratorios”: Pajarillo, ubicado en la provincia de Mariscal Cáceres; y de Cuñumbuqui ubicado en la provincia de Lamas. (USAID, 2011); esta experiencia aportó a estudios realizados por el Consejo Nacional de Educación en torno a la Descentralización de la Educación. En cuanto a la segunda experiencia (entre los años 2006 al 2008) ha impulsado el fortalecimiento del tejido social de 4 comunidades rurales con la Municipalidad del Distrito de Andarapa a través de la implementación de estrategias de gestión comunal y educativas para revertir el problema de la inasistencia escolar de niños y niñas, y promover el buen trato y el trato equitativo (Solaris, 2009); esta iniciativa fue reconocida entre las trece (13) mejores Experiencias en Innovación social por la CEPAL en el año 2009, como se ha precisado en la parte introductoria del presente informe de tesis.

Se seleccionó la segunda experiencia porque se contaba con mayores condiciones para el desarrollo del estudio, como la presencia en el contexto de la mayor parte de los actores que fueron parte de la iniciativa (ex – alcaldes, autoridades y líderes comunales, docentes y directores y parte del equipo técnico que dio impulsó a la experiencia), facilidades para realizar las coordinaciones con los actores antes mencionados y para acceder a las comunidades para el levantamiento de información en campo; y -sobre todo- porque la experiencia se desarrolló en la zona rural durante dos periodos de gobierno local, y fue reconocida como “exitosa” a nivel de Latinoamérica.

1.4 Las técnicas y los instrumentos del estudio

Considerando la naturaleza cualitativa y las características del método narrativo asumido para el presente estudio; se establecieron como **técnicas** de estudio la entrevista y el análisis de fuentes documentarias; a partir de las técnicas previstas se diseñaron los siguientes **instrumentos** para el recojo de información en campo:

Tabla 5: Técnicas e Instrumentos de Estudio

Técnica	Instrumentos	Fuente de Información
Entrevista	▪ Guía de entrevista Semi-estructurada 1	▪ Autoridad local que formó parte de la experiencia
	▪ Guía de entrevista Semi-estructurada 2	▪ Autoridad local que no formó parte de la experiencia
	▪ Guía de entrevista Semi-estructurada 3	▪ Actores de la instancia educativa de las comunidades intervenidas
	▪ Guía de entrevista Semi-estructurada 4	▪ Actores de las comunidades intervenidas
	▪ Guía de entrevista Semi-estructurada 5	▪ Actores que impulsaron la experiencia
Análisis Documentario	▪ Guía de Análisis de Información Documentaria	▪ Documentos de gestión local de la Municipalidad

Elaboración propia, a partir del diseño del estudio

Barzelay y Cortázar (2004) sostienen que la particularidad de la entrevista semi-estructurada “radica en la importancia que tiene para activar la capacidad narrativa del entrevistado. La guía de entrevista sirve -así como un instrumento- para incitar el relato del entrevistado” (p. 39). Al respecto, las guías de entrevistas semi-estructuradas son las que han dinamizado toda la organización de la evidencia empírica, tal como se presenta en las figuras 6 y 7, así como el anexo 1 del presente informe de tesis.

Sobre las guías de entrevista, éstas fueron elaboradas considerando las orientaciones del método narrativo, para tal fin, las guías se diseñaron en función a 2 de los 3 tipos de preguntas (preguntas explicativas y descriptivas). Al respecto, Barzelay y Cortázar (2004) conceptualizan los 3 tipos de preguntas de la siguiente manera:

1.4.1 Las preguntas temáticas (A)

Que se refieren al tema teórico que se ha previsto abordar a través del estudio de la experiencia. Las preguntas temáticas son resueltas por el investigador, a partir de la articulación de las preguntas explicativas (B2) y descriptivas (B1), a fin de lograr un estudio de caso **instrumental**. Estas preguntas son las que se establecen como objeto de la presente

investigación, tal como se presentan en el Anexo 2: Matriz de consistencia del proyecto de Tesis. Es decir, para efectos del presente estudio, corresponde a las preguntas centrales de la presente investigación.

1.4.2 Las preguntas explicativas (B2)

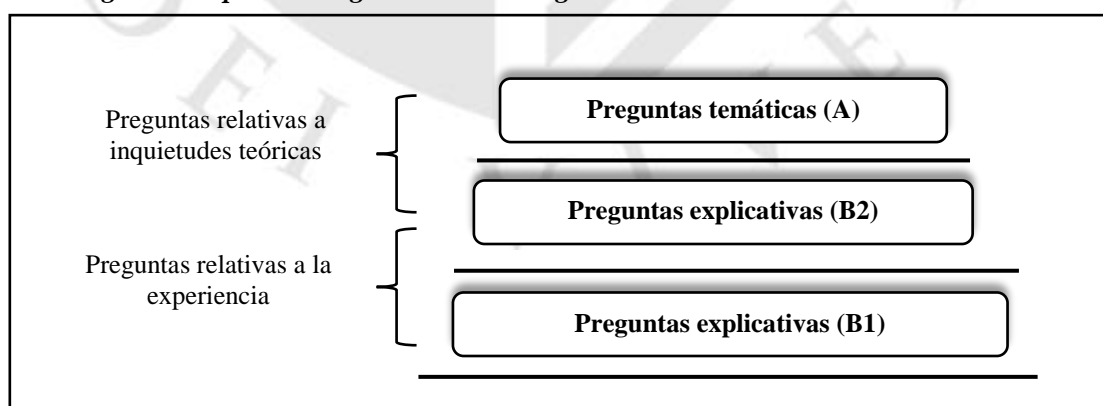
Que se vinculan a la experiencia bajo estudio y tienen un carácter explicativo para indagar sobre el por qué ocurrieron los eventos de la forma como lo hicieron. Las preguntas explicativas permiten también establecer la relación con el interés teórico del investigador. Las preguntas explicativas son resueltas mediante la intervención del investigador para absolver dudas vinculadas al hilo narrativo o la vinculación entre varios eventos de la estructura narrativa para poder encadenar los eventos estudiados.

1.4.3 Las preguntas descriptivas (B1)

Que se vinculan a la experiencia bajo estudio y tienen un carácter descriptivo para los eventos y sub - eventos que sucedieron, los actores que la impulsaron y cómo se desarrollaron los eventos. Las preguntas descriptivas son resueltas directamente en la medida que el entrevistado relate la historia de la experiencia.

La siguiente figura, esquematiza el sentido de los tipos de preguntas abordados:

Figura 2: Tipos de Preguntas de Investigación



Extraído de “Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social” (Barzelay y Cortázar, 2004, p. 34) INDES-BID

En cuanto al instrumento para el análisis documental; éste fue diseñado como instrumento complementario para recabar y analizar información producida por el gobierno local, con la finalidad de complementar la información brindada por los entrevistados. Sin embargo, el instrumento no se aplicó porque no se tuvo acceso al acervo documental de la Municipalidad de Andarapa que fue solicitado formalmente al actual alcalde actual (en el marco de la Ley de Transparencia) como se precisa en el Anexo 4: Evidencias de las fuentes recogidas y gestionadas para lograr acceso a información, en b. Fuentes Documentarias.

1.5 El aporte académico de profesionales

Durante el proceso de diseño e implementación del estudio se ha logrado contar con el aporte técnico y la opinión de profesionales expertos en el tema de agenda, política pública y metodología de investigación cualitativa vinculada a la gestión pública y a la gerencia social.

El aporte académico brindado tanto por Juan Carlos Cortázar como por Enrique Mendizabal se ha centrado en la perfilación del estudio de caso con sentido instrumental, en la definición de la metodología y la definición de los énfasis de estudio como la agenda, la narrativa y la ventana de oportunidades. Por su parte, Vlado Castañeda, asesor de tesis, ha brindado los elementos técnicos y académicos vinculados a la agenda en la gestión pública, en la revisión de la pertinencia del estudio y la consistencia técnica del planteamiento y los resultados de la presente investigación.

CAPÍTULO II

LA EXPERIENCIA EDUCATIVA EXITOSA

2.1 El diagnóstico que dio inicio al planteamiento de la experiencia

La experiencia educativa denominada “*Familias Andinas Educadoras: Apoyando la Asistencia Escolar de Niños y Niñas*” partió de un diagnóstico participativo con las comunidades interesadas en ser parte de la misma.

El diagnóstico fue desarrollado por la Organización No Gubernamental (ONG) Asociación Solaris Perú¹¹ - Solaris, a partir de la solicitud del gobierno local de Andarapa en el año 2005.

La metodología de trabajo permitió realizar un proceso participativo con docentes, miembros de familia, líderes y autoridades de las cuatro comunidades del distrito de Andarapa (Cotabamba, Illahuasi, Pullhuaya Centro y Hualhuayoc) en las cuales se implementaría el proyecto.

El diagnóstico participativo, fue desarrollado por una profesional de la ONG¹², quien también fue la responsable del diseño del proyecto. Para el desarrollo del diagnóstico planteó como metodología el trabajo participativo en dos fases o momentos:

¹¹ Institución especializada en temas sociales y educativos.

¹² Para fines de identificación y reconocimiento de sus testimonios, la profesional en mención ha sido codificada como EEG1.

2.1.1 La primera fase:

Se centró en reuniones por separado por grupo de actores: i) docentes de las instituciones educativas de educación primaria, y ii) miembros de familias que tienen matriculados a sus niños y niñas en las escuelas de las comunidades, con líderes y autoridades de las comunidades, con la finalidad de identificar las percepciones que tienen los actores -desde su experiencia- en torno al problema educativo más resaltante en sus comunidades.

Al respecto, percepciones de los grupos fueron diferentes; así, desde la percepción de los docentes identificaron dos problemáticas una vinculada a la priorización de las actividades productivas por parte de las familias, y otro vinculado a la priorización de género en la educación de los niños frente a las niñas, tal como a continuación se detalla:

“Los docentes decían que los padres no enviaban a los niños y niñas a la escuela en épocas de siembra o cosecha porque les daban mayor importancia a estas actividades. Asimismo, los docentes percibían que las familias priorizaban la educación de los niños, frente al de las niñas; y maltrataban a sus hijos e hijas”. (EEG1, entrevista personal, 31 de enero del 2018).

A su vez, desde las percepciones de las familias, líderes o autoridades de la comunidad, se identifica que “Los padres decían que no enviaban a sus niños porque los profesores faltaban mucho... Asimismo, las familias percibían que eran sus hijos los que aprendían más que sus hijas”. (EEG1, entrevista personal, 31 de enero del 2018).

2.1.2 La segunda fase:

Se centró en reuniones integradas entre los diversos actores para identificar puntos de encuentro que consideran como problemática prioritaria a ser atendida, y problemáticas vinculantes (causas) a problema prioritario. Es decir, se generó un espacio entre las partes en oposición, para identificar la problemática común que los haga “aliados”, es decir, suponía “encontrarse y visualizar los problemas más críticos, en este caso la inasistencia de la niña a la escuela”. (EEG1, entrevista personal, 31 de enero del 2018).

El punto de encuentro no generar la confrontación entre los docentes y las familias, líderes y/o autoridades comunales fue ubicar al niño y a la niña como sujetos de derechos: “identificar al niño y a la niña como centro del proceso fue clave para no enfrentarse sino complementarse en la solución del problema de la alta inasistencia”. (EEG1, en entrevista personal, 31 de enero del 2018).

Posterior a la identificación de la problemática central “situación de inasistencia de los y las estudiantes” se realizó el análisis documentario a través de las listas de asistencia de los niños y niñas de dos años anteriores, al respecto se señala que se “tuvo como fuente la lista de asistencia de dos años anteriores, esto permitió ver la frecuencia, la intensidad de la asistencia, quienes asistían y quienes no asistían y en qué momento”. (EEG1, entrevista personal, 31 de enero del 2018). Esta información de soporte permitió validar la problemática identificada y le dio el respaldo que se requería: se identificó que la inasistencia a la escuela por parte de los niños y niñas se producía en las épocas de cosecha, que la mayor parte de la inasistencia era de las niñas frente a los niños; estos aspectos guardaban relación los datos reportados tanto por José Rivero¹³ como por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)¹⁴ que han sido recogidos en el video de la experiencia sistematizada: “el 40% de los niños del área rural trabajan y alrededor de 200 mil niñas no acceden al sistema educativo”. (Asociación Solaris Perú, 2008). A su vez, los aspectos vinculantes a la asistencia, que fueron percibidos por los docentes era el maltrato, por tanto, el planteamiento del diagnóstico también consideró atender este requerimiento.

El **aspecto más relevante** en el diagnóstico participativo fue el liderazgo de los directores de las instituciones educativas multigrado y polidocente de las comunidades, quienes tenían preocupación por la problemática educativa, al respecto, se señala:

“El liderazgo de los directores de las escuelas unidocentes y multigrado. Ellos tenían una relación favorable con los padres de familia y un interés por resolver los problemas que veían a diario, aunque algo desalentados; sin embargo, el diálogo facilitado permitió encontrar esperanza para resolverlos”. (EEG1, entrevista personal, 31 de enero del 2018).

¹³ Rivero, José (2007). Educación, Docencia y Clase Política en el Perú. Lima, Perú.

¹⁴ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2008). Estado de la Niñez en el Perú. Lima – Perú. 2008

Asimismo, se identifica que se generó valor agregado en el diagnóstico -así como en el posicionamiento en la agenda y en el diseño e implementación de la experiencia- al colocar al niño y a la niña al centro del interés público:

“Colocar en el centro al niño y la niña permitió generar valor y ver la cadena de resultados buscando un cambio en la situación de ellos. Los otros actores se complementan, los docentes, los padres los líderes comunitarios las autoridades locales”. (EEG1, entrevista personal, 31 de enero del 2018).

2.2 La experiencia, sus aliados y sus objetivos

Posterior al diagnóstico participativo, la experiencia educativa fue cogestionada entre la Organización No Gubernamental (encargada del diagnóstico y del diseño del proyecto), el gobierno local de Andarapa y financiada -durante el primer año- por el Ayuntamiento de Bilbao, y posteriormente por fondos de la ONG en mención y la Municipalidad de Andarapa.

La experiencia buscaba -como objetivo central- reducir la inasistencia escolar de niños y niñas de educación primaria en cuatro (4) instituciones educativas ubicadas en las comunidades rurales de Cotabamba, Illahuasi, Pullhuaya Centro y Huallhuayoc, en el distrito de Andarapa. Unido al objetivo central, el proyecto, de acuerdo a la sistematización de la experiencia realizada por la ONG (Asociación Solaris Perú, 2009), se planteó lograr cuatro (4) resultados¹⁵:

Incrementar la asistencia escolar del niño y la niña en periodos de campaña agrícola [...], que las familias distribuyan equitativamente a las tareas domésticas y agropecuarias, favoreciendo la asistencia de la niña a la escuela [...] que los docentes y los niños asuman estrategias que favorecen el trato equitativo a las niñas [y] que la escuela asuma estrategias que le permita adecuar la programación y cumplirla según lo concertado entre docentes, padres de familia y alumnos. (p. 12)

La implementación de la experiencia se desarrolló durante tres años consecutivos (entre el 2006 al 2008), periodo en el cual fue dinamizado por el equipo técnico de la ONG, con la participación de las autoridades de la Municipalidad y, parcialmente¹⁶, con la

¹⁵ Término empleado en el marco lógico de proyectos de desarrollo social.

¹⁶ La UGEL Andahuaylas mantuvo una participación parcial debido a las dificultades económicas y de tiempo para que el personal técnico pueda estar presente frecuentemente a lo largo de la intervención. Su presencia

participación de los representantes de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) de Andahuaylas.

2.3 Las estrategias de la experiencia

Para la dinamización de la experiencia, se desarrollaron cuatro (4) estrategias clave, tres (3) de ellas vinculadas a la dinámica comunal y familiar y una (1) vinculada a la dinámica de la gestión escolar. Tal como se puede abstraer tanto de la sistematización de la experiencia (Asociación Solaris Perú, 2009) como del video Familias Andinas Educadoras (Asociación Solaris Perú, 2008), las estrategias que se desarrollaron fueron las siguientes:

Figura 3: Estrategias articuladas de la Experiencia



Elaboración propia, a partir de la sistematización y el video de la experiencia “Familias Andinas Educadoras”

A continuación, se describe brevemente cada estrategia:

fue más frecuente en las reuniones de reporte de avances de la intervención y en el proceso de transferencia del proyecto a la gestión local.

2.3.1 Organización de las familias

Consistió en orientar a las familias para que se organicen, previa definición del calendario comunal, mediante la recuperación del ayni, a fin de apoyarse mutuamente en las actividades de siembra y de cosecha de sus productos; de esta manera se aseguraba que los niños y niñas puedan tener el tiempo (y las mismas oportunidades) para poder asistir a la escuela; pues -inicialmente- en dichos periodos ocurrían mayores niveles de inasistencia.

Esta estrategia de organización familiar se articulaba a las otras estrategias, por las siguientes consideraciones:

- a. Con el sistema de vigilancia comunal, pues en función a los reportes que brindaban los comités de vigilancia en la asamblea comunal, y se establecían acuerdos en asamblea para mejorar las estrategias de organización a fin de que aseguren que sus hijos no falten a la escuela.
- b. Con la estrategia de gestión educativa, pues podían atender a los niños y niñas en mejores condiciones, brindándoles buen trato y animándolos a asistir, en tanto las familias se comprometían también con los docentes en asegurar la asistencia de sus hijos y participaban en las actividades de la gestión escolar.
- c. Con la estrategia de información, educación y comunicación, porque las familias estaban informadas y sensibilizadas permanentemente del uso de ayni como estrategia valiosa para organizarse y para asegurar que sus niños y niñas asistan a la escuela.

Para que las familias logren organizarse, se contó con el rol protagónico de la autoridad comunal, a quien se le sensibilizó continuamente en la importancia y el derecho de la educación de los niños y niñas. Complementario a este proceso, se desarrollaron concursos de incentivos para premiar a las mejores estrategias organizativas de las familias, siendo los premios los vinculados a insumos y herramientas para el desarrollo de las actividades productivas.

2.3.2 Sistema de vigilancia comunal

Que consistió en la organización de la comunidad para crear un comité de vigilancia a fin de vigilar la asistencia escolar en la escuela. El comité era el encargado de mapear a los niños y niñas que existen en la comunidad, vigilar la asistencia del niño y la niña en la escuela y en el hogar, y reportar las incidencias y problemas de inasistencia en la asamblea comunal.

En la asamblea comunal, la autoridad comunal generaba el espacio para que el comité de vigilancia pueda reportar mensualmente la información sobre las inasistencias y “exigir” a las familias que aseguren la inasistencia de los niños y niñas a la escuela.

Los comités, para que asumieran su rol, previamente fueron capacitados en procesos de mapeo, instrumentos de vigilancia, elaboración de reportes, y -sobre todo- en los temas centrales del proyecto: el derecho a la educación, el buen trato a los niños y niñas y las horas efectivas de clase a lograrse diariamente, al mes y al año.

La labor del comité de vigilancia se articulaba a las otras estrategias, por las siguientes consideraciones:

- a. Con la estrategia de organización familiar, pues permitía que -a partir de los reportes de inasistencia- las familias se organicen y se apoyen a fin de que aseguren que sus hijos no falten a la escuela.
- b. Con la estrategia de gestión educativa, pues permitía que los docentes reciban a los niños y niñas, les den buen trato y los traten con equidad, y al mismo tiempo reporten los casos de asistencia e inasistencia escolar.
- c. Con la estrategia de información, educación y comunicación, porque utilizaban los espacios radiales de comunicación para informar sobre la importancia de la asistencia escolar, en el marco de los derechos de los niños y niñas.

2.3.3 Información, Educación y Comunicación

Que consistió en la organización de la comunidad para crear un comité de información, educación y comunicación. El comité era el encargado de diseñar programas y microprogramas radiales, así como entrevistas vinculadas a informar sobre las horas efectivas de clase, la importancia de la educación para los niños y niñas por ser un derecho, el buen trato y las relaciones de equidad, y animar o reforzar mensajes vinculados a la organización familiar. En estos comités, inicialmente conformados por adultos, se incorporaron niños y niñas interesados en poder aprender a usar la radio.

Los comités, para que asuman su rol, previamente fueron capacitados en el uso de la radio, la elaboración de programas y microprogramas radiales y el desarrollo de entrevistas, así como temas vinculados a la intencionalidad del proyecto: el derecho a la educación y el buen trato a los niños y niñas.

La labor del comité de información, educación y comunicación se articulaba a las otras estrategias, por las siguientes consideraciones:

- a. Con la estrategia de organización familiar, pues permitía reforzar la necesidad de usar la estrategia del ayni para organizarse en grupos familiares, a fin de apoyarse en el desarrollo de las actividades productivas; así como reforzar mensajes vinculados a la importancia de la asistencia escolar, del buen trato y del trato equitativo.
- b. Con la estrategia de vigilancia comunal, porque facilitaba al comité de vigilancia el uso de la radio comunal para reportar la asistencia e inasistencia de los niños y niñas a la escuela.
- c. Con la estrategia de gestión educativa, pues permitía que los niños puedan participar en los espacios radiales para compartir sus experiencias en la escuela, y -al mismo tiempo- reforzaba mensajes para animar a los niños y niñas a asistir a la escuela.

2.3.4 Gestión Educativa

Que consistió en la participación de la comunidad en la elaboración y gestión de los programas educativos, como en el desarrollo de las actividades productivas, la participación en talleres de familias para promover el trato equitativo. En cuanto a los docentes se les capacitaba en aspectos vinculados al desarrollo de habilidades sociales en los niños, derecho y trato equitativo en el aula y la escuela; así como estrategias para promover la participación de los niños y niñas en la gestión escolar (el municipio escolar).

Para generar cambios en las prácticas, los actores de la escuela recibieron capacitación, asistencia técnica y acompañamiento pedagógico por parte del equipo gestor del proyecto.

La estrategia de Gestión Educativa se articulaba a las otras estrategias, por las siguientes consideraciones:

- a. Con la estrategia de organización familiar, pues permitía integrar a la familia y a la comunidad en las actividades que se desarrolla en la escuela, y -al mismo tiempo- la escuela participaba en las actividades de la comunidad para informar sobre las acciones que realiza y los avance de los niños y niñas.
- b. Con la estrategia de vigilancia comunal, porque la escuela se abría hacia la comunidad al brindar las facilidades para que el comité de vigilancia cumpla con su rol. Asimismo, el comité de vigilancia se convertía en aliado clave para asegurar que los niños y niñas asistan a la escuela.
- c. Con la estrategia de información, educación y comunicación, porque la gestión educativa abrió las puertas al comité de comunicación para que sus niños y niñas estén vinculados a la radio y puedan desarrollar habilidades comunicativas, y al mismo tiempo el comité de comunicadores sirvió de aliado para convocar -mediante la radio- a las reuniones que se desarrollaban en la escuela; así como desarrollaban los talleres con las familias.

2.4 Los cambios de prácticas y los logros alcanzados

De acuerdo a la información reportada a partir de la sistematización y del video de la experiencia (Asociación Solaris Perú, 2008 y 2009), se identifica:

2.4.1 A nivel de logro:

- a. Previsto: la reducción de la inasistencia escolar, pasando de 1672 inasistencias en el año 2006 a 41 en el año 2008.
- b. No previsto: el incremento a 1100 horas efectivas de clase, de acuerdo a la normatividad del sector educación.

2.4.2 A nivel de cambio de prácticas:

- a. En la escuela se promueve el buen trato y las relaciones de trato equitativo entre niños y niñas. Proceso que fue reforzado a través de los municipios escolares.
- b. Las familias y la comunidad promueven el trato equitativo y buen trato hacia sus niños y niñas, y aseguran el derecho de la educación enviándolos a la escuela y acompañándolos en el desarrollo de sus tareas educativas.
- c. El fortalecimiento del tejido social a nivel de la comunidad para impulsar procesos de desarrollo educativo y social.

CAPÍTULO III

LA DELIMITACIÓN TEÓRICA QUE APORTA AL ESTUDIO

A partir de la identificación, revisión y análisis de las fuentes bibliográficas vinculadas al tema central de la investigación (la agenda y la incorporación y/o mantenimiento -o no- de un tema como parte de una política pública), se han reconocido aspectos clave recurrentes, presentes en el proceso de establecimiento de la agenda como: la agenda y sus tipos (Alza), la narrativa (Davidson) y los argumentos que se usan en las políticas, los actores y los emprendedores de políticas (Alza y Barzelay), la capacidad (Repetto y Rey) y la voluntad (Arnoletto y Rey) de los gobernantes y la formulación de las políticas públicas (Barzelay) vinculada a la ventana de oportunidades (Kingdon), las estrategias empleadas para colocar los temas de interés en agenda y la disipación o incubación de los problemas (Starling, a través de Tamayo, Ortega y Ruiz); a ello se incorpora el tema educativo, como elemento característico del estudio. Así, estos aspectos permiten dar respuesta al cómo, con quién, en qué momento y por qué se van definiendo los diversos temas de agenda que, para el caso del presente estudio, se vinculan con el campo educativo por ser de interés. A continuación, se abordará brevemente cada aspecto, intentando mostrar la vinculación de unos conceptos con otros:

3.1 Entre la agenda, la narrativa de los actores y los emprendedores de políticas

Existen dos conceptos clave que movilizarán el estudio en su conjunto: la **agenda** y la **narrativa**, pues detrás de ella está presente la narrativa que orienta la definición de un tema en agenda. A estos conceptos, se agregan los actores, especialmente los emprendedores de políticas.

Con respecto a la Agenda, Alza (2014) la plantea como un listado de temas a ser abordados por una persona, un colectivo o autoridad. Dependiendo de sus características, la agenda puede ser **política** o **mediática**. Asimismo, precisa que “puede haber agendas muy generales [...] pero las hay también especializadas. Lo que no aparece en la agenda general puede aparecer en la especializada” (Alza, 2014, p. 48).

Así, una **agenda política** se concentra en temas que están bajo el rol gubernamental y sus temas deben estar estrechamente vinculados a lo que le interesa o demanda la ciudadanía para dar respuesta a sus problemas. Así, para McCombs (2004), la agenda política es un “conjunto de asuntos que son sujetos de toma de decisiones y debate en cualquier sistema político dado en cualquier momento del tiempo” (citado en Alza, 2014, p. 49).

La agenda política se subdivide en la agenda **Sistémica o Pública** y en la agenda **Institucional o Gubernamental**; la primera, se concentra en las cuestiones que se perciben como dignas de atención pública y son de “necesaria atención por parte de la autoridad gubernamental” (Alza, 2014, p. 49) durante su periodo de gobierno, por tanto, se atiende a un “conjunto de temas sobre los que la sociedad muestra interés” (Alza, 2014, p. 50). La segunda, son el conjunto de temas que “han logrado pasar los filtros estatales y son sensibles de generar respuestas gubernamentales específicas cuya concreción se logra [...] a través de políticas públicas y gestión pública” (Alza, 2014, p. 50) del quehacer del Estado, es decir, -como señala Cobb y Elder (1986)- son todo “conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional [que] constituirá una agenda institucional” (citado en Alza, 2014, p. 49).

Por otro lado, la agenda **mediática** son temas definidos y difundidos como prioritarios por los medios de comunicación; al respecto, Clarke y Palmgreen (1977) los define como “los patrones de interpretación de los asuntos públicos «son reflejados en los términos del establecimiento de la agenda mediática»” (citado en Alza, 2014, p. 49).

Con respecto a los **actores**; éstos tienen diversos intereses y grados de poder y cercanía al tomador de decisiones y “pueden determinar qué cuenta como problema público y qué queda fuera del ámbito de la arena política [...], entonces la visión pluralista de la

política está amenazada, al [mismo] tiempo que también la política resultante” (Alza, 2014, p. 55); por tanto, durante el establecimiento de la agenda, como precisa Stone (1988), el espacio se convierte en:

Una instancia de conflicto de poder entre los distintos grupos de actores [...] por hacer valer su definición del problema en la agenda pública, de modo tal que las autoridades políticas tomen acciones concretas para solucionar el problema en la forma que ha sido estructurado por el actor. (citado en Alza, 2014, p.55).

Por su parte Lindblom (1991) señala que es necesario conocer las características de los participantes en torno al papel que juegan, las fases en las cuales participan, su nivel de vinculación con la autoridad o poder del que disfruta, su relación y control con otros actores; así existen diversos participantes que asumen un rol “los simples ciudadanos, los líderes de los grupos de interés, los legisladores, los líderes del Legislativo, los miembros de los partidos políticos, los jueces, los funcionarios, los expertos técnicos y los empresarios” (Lindblom, 1991, p.11).

Al referirse a la **narrativa**, Davidson (2016a) la define como “una colección o cuerpo historias de personajes, acompañados de algún problema común como fijadores (héroes), provocadores (villanos) o los perjudicados (víctimas) en una trayectoria temporal (trama) que conduce hacia la resolución dentro de un entorno o contexto particular” [la traducción es mía] (Davidson, 2016a, p. s/n). A ello, agrega que las historias son las que permiten transmitir una interpretación del mundo y su funcionamiento, que determina una visión del mundo, permite construir socialmente la realidad, establece las relaciones de poder que generan cambios en el mundo; por ello tenemos que prestar atención a las formas como la narrativa se lleva a cabo. Así, como lo definen Bruner (1991), Jones & McBeth, (2010) las narrativas se constituyen en “modelos mentales de gran alcance, socialmente contruidos que dan forma a nuestra percepción y comprensión de la realidad y, por lo tanto, guían la toma de decisiones y el comportamiento de los individuos” [la traducción es mía] (citado en Davison, 2016b, p. 02).

Por lo antes mencionado, Alza (2014) sostiene que -en el hacer política- cada grupo social usa todos los recursos a su alcance y, en función a las reglas y al marco institucional en el que se encuentra, construye narraciones propias y presenta -de acuerdo a Stone (1988)- una «historia causal» (citado en Alza, 2014, p. 55), es decir, describe los problemas según

su visión, la cual busca imponer sobre las otras, reivindicando al mismo tiempo el derecho a exigir que el Gobierno actúe para detener esa problemática. Al buscar hacer predominante una historia, también se deslegitima las «historias causales» de los otros grupos, y se les inculpa como causantes del problema (Alza, 2014); así, al ganar un grupo social, la política pública que se aplica:

Genera en todos los casos un cambio en las atribuciones materiales y simbólicas de las que gozan los diferentes actores, imponiendo costes (inducidos por los cambios de conducta) a los grupos-objetivo previstos, y otorgando ventajas (relacionadas con la mejora de su situación personal) a los beneficiarios finales de la acción pública. (Subirats, 2008, p. 67).

En cuanto a los **emprendedores** de políticas públicas, Kingdon (2003) los define como personas que están presentes en el proceso de elaboración de las políticas, invierten su tiempo, su energía, reputación y –a veces- dinero con la intención de lograr políticas que den respuesta a los problemas que le son relevantes y se vinculen con sus propuestas de solución para dar respuesta o soluciones a los problemas; es decir, “cumplen la función sistémica para enganchar soluciones a los problemas, los problemas a las fuerzas políticas, y las fuerzas políticas a las propuestas” [la traducción es mía] (Kingdon, 2003 p. 205) para lograr que sus objetivos o alternativas de solución seleccionadas logren pasar a la agenda de decisiones; asimismo, en función a las ventanas de oportunidades que más adelante se abordará, Kingdon (2003) precisa que “la posibilidad que ocurra un enganche completo entre las corrientes depende en gran medida de la presencia de un empresario adecuado en el momento oportuno” [la traducción es mía] (p. 205).

A su vez, Kingdon (1995) -como identifica Cortázar- señala que los emprendedores realizan tres tareas clave:

a) impulsan sus preocupaciones acerca de ciertos problemas en la agenda presionando por una determinada forma de definirlos, b) ablandan el terreno para que sus alternativas de solución sean favorecidas y c) promueven la articulación de sus propuestas con los procesos políticos (para obtener apoyo de los funcionarios electos) y los problemas vigentes en la agenda gubernamental. (citado en Cortázar, 2002, p. 29).

A estas ideas, Alza (2014) agrega que los emprendedores son actores vinculados a la labor social y a una posición social influyente, que trabajan desde fuera del sistema formal del gobierno, se encargan movilizar recursos (personal o del grupo) para posicionar el tema

en agenda, introducir, interpretar e implementar ideas innovadoras dentro de la práctica del sector público. Tienen la capacidad para combinar el comportamiento autónomo reflexivo con la acción social estratégica.

A continuación, Alza (2014) recoge y establece un conjunto de habilidades y de actividades que puede asumir el emprendedor de políticas públicas, tal como se detalla:

Tabla 6: Habilidades y Actividades de los Emprendedores de Políticas Públicas

Habilidades	Actividades (interdependiente)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Para moverse entre la legitimidad de los arreglos institucionales vigentes y la necesidad de cuestionarlos y progresivamente cambiarlos. ▪ Para movilizar aliados y desarrollar su cooperación ▪ Para ser escuchado y la capacidad para identificar a aquel o aquello que lo debe oír (fuentes: la experiencia, la habilidad para hablar por otros, la habilidad para negociar o para generar conexiones políticas y mucha persistencia) ▪ Para identificar ventanas de oportunidad: espacios, momentos, eventos particulares que pueden funcionar como palancas para permitir el posicionamiento de un tema en la agenda. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Generación de ideas ▪ Identificación del problema ▪ Difusión de información ▪ Actividades estratégicas ▪ Actividades de funcionamiento de los proyectos ▪ Incidencia política (gestión de intereses) ▪ Actividades de colaboración con grupos de élite o especializados ▪ Actividades de coordinación con autoridades elegidas ▪ Lobby ▪ Actividades que atraigan atención mediática. ▪ Actividades administrativas y evaluativas. ▪ Autoridad local que no formó parte de la experiencia ▪ Actores de la instancia educativa de las comunidades intervenidas

Elaboración propia, a partir del artículo “Estableciendo la agenda: emprendedores de políticas en dos casos peruanos” (Alza, 2014)

Asimismo, Alza (2014) señala que los actores ejercen el poder e influencia en la definición de la agenda para determinar qué cuenta como problema público y qué queda fuera del ámbito de la arena política. Así, si la visión de un solo actor triunfa porque tiene

más recursos que otros o si el Estado interviene favoreciendo decididamente a cierto grupo sobre otro, entonces la visión pluralista de la política está amenazada, al tiempo que también la política resultante.

3.2 La capacidad y voluntad política de los gobernantes

La **capacidad política** de los gobernantes es entendida como la capacidad para problematizar y tomar decisiones en función a las demandas, intereses y sus ideologías de los grupos mayoritarios de la población (Repetto, 2004). Esta capacidad, según Rey (2011) permite la movilización de recursos para lograr otorgarle dirección a una sociedad mediante ciertas políticas públicas que se conforman y desarrollan de modo relacional, y donde cobran influencia tanto los actores del estado como de la sociedad.

En este sentido, la **toma de decisiones** se define en función a los “recursos de poder, distribuidos entre los actores relevantes y demás involucrados en la arena pública, nucleados alrededor de distintas áreas de intervención estatal vía las políticas públicas” (Repetto, 2004, p. 23). Así, Repetto precisa que el recurso de poder es:

El papel que desempeñan las élites estatales que encarnan el gobierno de la “cosa pública”; pero, se trata de un protagonismo condicionado por las fuentes de poder de donde abrevan los responsables de encarnar el gradiente posible de expresiones de la capacidad política. Esas fuentes de poder pueden provenir del propio aparato del Estado, de la sociedad civil y también del ambiente internacional. (Repetto, 2004, p. 23)

Si bien se establece la relación entre la identificación de problemas y la capacidad política como un aspecto clave para atender los requerimientos de la mayoría, se precisa que “las asimetrías de poder entre los diferentes involucrados en cada campo de la política social, constituyen un eje crítico transversal” (Repetto, 2004, p. 28), por tanto si existe el ingreso de actores poderosos a la escena se debilita los equilibrios preexistentes y se genera la atomización de los potenciales beneficiarios, siendo la toma decisiones y acciones representativas que beneficia a minorías con poder (Repetto, 2004).

En cuanto a la **voluntad política**, es la suma de intereses comunes de un pueblo, donde la mayoría de los intereses que convergen de las voluntades particulares se define

como la voluntad de todos (Arnoletto, 2007, p. 96). Sin embargo, para llegar a ciertos consensos, al considerar que “nadie sabe en verdad cual es la voluntad general en sí misma” (Arnoletto, 2007, p. 96); es necesario que el Estado –representada por las autoridades elegidas por la población- requiera dar dirección a lo que es de interés colectivo.

Así, frente a las posibilidades de relacionamiento entre el Estado y la Sociedad vinculado al plano de la voluntad política, Rey (2011) precisa dos aspectos centrales para su desarrollo: a) La capacidad de decisión y de liderazgo: definida como lo aún más importante; al respecto señala que “es contar con la decisión y el liderazgo desde las altas esferas de la dirección del Estado, de atender al interés mayoritario antes que a los negocios de determinados intereses concentrados” (Rey, 2011, p. 34), y b) La naturaleza relacional de la capacidad estatal: que precisa que “el acuerdo entre élites no es el principal factor determinante de la implementación de políticas, sino que se necesita cuando menos de cierto consenso entre los actores implicados” (Rey, 2011, p. 34).

3.3 Las ventanas de oportunidades en el establecimiento de la agenda para incorporar un tema de interés

Para fines del presente estudio, se considera como referentes el aporte de Kingdon y de Barzelay en establecimiento de la agenda. Kingdon (2003) establece que -en la formación o adopción de las políticas públicas- existen 3 corrientes: la corriente **política (politics)**, la corriente de **políticas (policy)** y la corriente de los **problemas** como públicos en la agenda sistémica para la formación o adopción de políticas; en tanto Barzelay (s.f.) precisa que en la definición del tema de agenda, existen tres eventos o componentes: el evento de fijación de la agenda, el evento de la especificación de las alternativas y el evento final de toma de decisiones.

Así, a partir de Kingdon -y en función a las corrientes- se establecería las condiciones iniciales para la pre-decisión del tema en la agenda; en tanto, con Barzelay se establecería las condiciones finales para la decisión de la agenda. Al respecto, ambas propuestas se pueden articular para entender el proceso de incorporación y definición del tema de agenda, para este caso, el educativo.

3.3.1 Desde el aporte de Kingdon

Desde Kingdon (2003), precisa que cada corriente puede desenvolverse por separado y existirá en algún momento un “enganche” es decir una ventana de oportunidad que permitirá incorporar un tema en agenda. Sobre las corrientes por separado, Kingdon las caracteriza de la siguiente manera:

Para Kingdon (2003) la **corriente de problemas** es entendida como procesos que permiten que la población identifique determinadas situaciones (nuevas/viejas) como problemas y exijan que exista una acción pública para que los problemas sean resueltos. Los **medios** que usan los elaboradores de política pública para reconocer los problemas son a través de: a) los eventos críticos (como desastres, crisis, experiencias personales o eventos simbólicos) que permiten concentrar rápidamente la atención pública; b) el seguimiento y evaluación de indicadores clave vinculados a una situación o problema, el cual es considerado por su magnitud y por los cambios en la condición del problema identificado en base a evidencias y c) el monitoreo de programas existentes (públicos) en implementación para identificar las situaciones problemáticas. En cuanto a las **formas** o manera como las situaciones se convierten en problemas, éstas se dan cuando se cree que hay que cambiarlas porque a) viola importantes valores, b) al compararse con otros contextos similares¹⁷ se presenta como una imagen deficitaria y c) cuando la situación es organizada en una categoría conceptual que es considerada como problemática.

En cuanto a la corriente de problemas, Cruz (2012) agrega que la información los indicadores y valores que definen la magnitud de un problema puede jugar un papel muy importante en la manipulación y política, así para Zahariadis (2007) y Stone (1988) supone “capturar la atención gubernamental” (citado en Cruz, 2012, p. 13); además, Cruz (2012) agrega que “a mayor carga de problemas, menor capacidad de un uso eficiente de la información y mayores las posibilidades de insertar más asuntos en la agenda” (p. 13).

Con respecto a la **corriente política** (politics stream), Kingdon (2003) precisa que están constituidas por un conjunto de eventos políticos que tienen la capacidad para influir

¹⁷ Otros problemas o unidades relevantes.

en la agenda política y en la búsqueda de soluciones; estos eventos son tres: a) la renovación de autoridades políticas electas, es decir, una nueva administración que generan alteraciones en la gestión del gobierno, b) los cambios en el temperamento de la opinión pública que puede variar en el tiempo y c) la acción de los grupos de interés o movimientos sociales que ejercen presión sobre los políticos. Al respecto, Cruz (2012) señala que el primero y el segundo son los que tendrían mayores efectos sobre la corriente política. Asimismo, Kingdon (2003) precisa que las formas antes mencionadas pueden favorecer u obstaculizar la atención por parte de las autoridades al problema o a la alternativa de solución; por tanto, en esta corriente es clave **“la negociación”** entre intereses políticos, pues permite generar consenso en torno a los problemas y soluciones que requieren atención.

En cuanto a la **corriente de políticas** (policy stream), Kingdon (2003) la concibe como el proceso de elaboración de propuestas y soluciones que se crean y se recrean por comunidades de especialistas, independientemente de la corriente de problemas; para tal fin, los especialistas dedican gran parte de su tiempo para realizar estudios y desarrollar debates con públicos diversos para presentar y corregir sus propuestas de política preferidas, esperando que la atención pública sobre los problemas apropiados les brinde la oportunidad de aplicarlas. Este proceso es clave y se conoce como “ablandamiento del terreno” para lograr que los políticos y elaboradores de política presten atención a las ideas de política cuando la oportunidad sea propicia.

En la corriente de políticas, Kingdon (2003) sostiene que las ideas se seleccionan, depuran o descartan a través del uso de la **persuasión**; además de **aplicar criterios** como la viabilidad técnica, la congruencia con los valores de la comunidad y la anticipación de restricciones (como la presupuestal, de aceptabilidad pública y de receptividad política). De esta manera, se genera un proceso de selección natural de las ideas de política, quedando unas en pie y otras dejan de merecer la atención de la comunidad de especialistas. Por su parte, Alza (2014) agrega que “aquellas [propuestas] que no cuentan con estos criterios son consideradas inviables y tienen pocas posibilidades de sobrevivir” (p. 57).

En cuanto a la generación de la ventana de oportunidad para incorporar un tema en agenda, Kingdon (2003) señala que son situaciones que se presentan y generan un contexto propicio para que los emprendedores de políticas (en función a sus intereses, deseos,

creencias) puedan impulsar un tema o alternativa de interés, a fin de lograr una atención importante. Asimismo, precisa que las ventanas se abren raras veces y están abiertas por poco tiempo, y generalmente son abiertas por eventos que ocurren en la corriente de problemas o en la corriente política (politics). Una alerta que establece Kingdon (2003) en torno a este punto es que:

Así hay ventanas de problemas y ventanas políticas. Un nuevo problema aparece, por ejemplo, creando la oportunidad de adjuntarle una solución. O determinados eventos en la corriente política como el recambio de funcionarios electos, los cambios del clima político nacional, o vigorosas acciones de lobby, pueden crear oportunidades para empujar algunos problemas y propuestas al primer plano y barrer las posibilidades de destacar otros problemas y propuestas. (203).

Algunas consideraciones que establece Kingdon (2003) para que puedan desarrollar las “condiciones de enganche” entre las corrientes, de tal manera que permita la apertura de las ventanas:

a. El enganche entre la corriente política (politics) y la corriente de problemas:

Cuando una situación es elevada a la categoría de **problema** público y -además- se produce en un contexto público que promueve que los políticos le brinden suficiente atención en sus agendas; es decir, el problema tendrá mayores oportunidades de recibir atención, e introducirse y progresar en la agenda.

En este sentido, el proceso de establecimiento¹⁸ de la agenda es el resultado fundamental de la acción de aquellos actores con capacidad de influir en los eventos políticos; dado que estos actores de la corriente política (presidente, congresistas, funcionarios de alto nivel, líderes políticos o sindicales) son **participantes visibles** que están muy expuestos a la atención pública, son denominados.

b. El enganche entre la corriente de problemas y la corriente de política (policy).

Cuando frente al afloramiento de un **problema** público, se genera la demanda de especialistas vinculados al problema; por tanto, se tratará de articular las soluciones de interés o de especialidad con los problemas que los políticos están considerando de

¹⁸ Entendido como la identificación de los problemas que recibirán seria atención por parte de los elaboradores de política.

interés; es decir, determinadas alternativas de solución recibirán mayor atención por parte de los tomadores de decisiones.

En este sentido, la especificación de alternativas¹⁹ es así un proceso en el cual tienen un rol importante los especialistas (académicos, investigadores) y los funcionarios de nivel medio y bajo encargados de buscar soluciones concretas a los problemas. Dado que estos actores usualmente no reciben mucha atención pública, son considerados **participantes ocultos**.

Asimismo, Kingdon (2003), precisa que existe situaciones donde no se presenta la receptividad suficiente en tema para ser colocado en agenda, cuando los enganches son parciales; en este caso, la probabilidad que un problema o solución supere exitosamente la etapa de decisiones es escasa; y se puede dar en los siguientes escenarios:

- a. **Enganche parcial entre la corriente de política (policy) y la corriente de problemas.** Cuando las soluciones se acoplan con los problemas, pero no tiene receptividad del clima político.
- b. **Enganche parcial entre la corriente política (politics) y la corriente de política (policy).** Cuando los eventos políticos se acoplan con propuestas, pero no existe la sensación que un problema urgente se esté resolviendo.
- c. **Enganche parcial entre la corriente política (politics) y la corriente de problemas.** Cuando los eventos políticos se acoplan a los problemas, exigiendo acción, pero no se cuenta con alternativas disponibles para tal fin.

Por su parte, Cruz (2010) complementa la idea sobre las ventanas de oportunidades, precisando que estos espacios o momentos clave “permiten a los empresarios políticos (policy entrepreneurs) la adecuada inserción de los asuntos que promueven o defienden en la agenda gubernamental” (p. 12)

¹⁹ Entendido como el proceso mediante el cual se identifica aquellas alternativas de política que merecen una seria consideración por parte de los tomadores de decisiones.

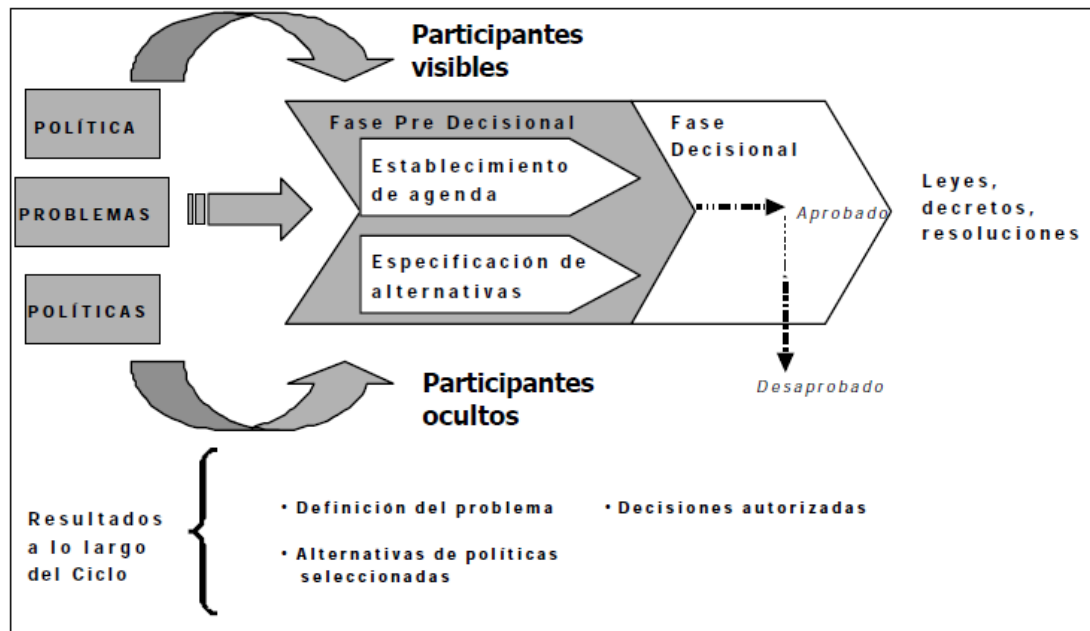
3.3.2 Desde el aporte de Barzelay

Frente al aporte de Kingdon (ventana de oportunidades) que correspondería a la etapa “pre-decisional”, Barzelay (s.f.) plantea y conceptualiza los tres tipos de eventos para la definición del tema, de la siguiente manera:

- a. **Fijación o establecimiento de la agenda:** evento centrado en dirigir la atención pública y oficial hacia una determinada cuestión política para ser incluida como ítem en la agenda pública gubernamental, es decir, son “los esfuerzos para atraer la atención hacia las cuestiones de políticas, de modo que puedan ser procesadas por actores dentro de los canales institucionales relevantes” (Barzelay, s.f., p. 06).
- b. **Especificación de alternativas u opciones:** evento que involucra esfuerzos de unidades o agencias individuales -o comisiones ad hoc- para diseñar medidas sustantivas que puedan ser seleccionadas por líderes gubernamentales como respuesta o solución a las cuestiones de política (Barzelay, s.f.)
- c. **Toma de decisiones:** evento que implica la resolución de la ambigüedad y el conflicto, a partir de opciones específicas que den respuestas satisfactorias a las cuestiones de la agenda –vistas- desde la perspectiva de los líderes gubernamentales y que “se hallan dispuestas a considerar y actuar respecto a la “agenda decisional” resultante” (Barzelay, s.f., p. 08).

La vinculación entre el aporte de Kingdon (ventana de oportunidades) y aporte de Barzelay (establecimiento de la agenda) quedarían graficados de la siguiente manera:

Figura 4: Condiciones para la decisión de temas de agenda (Kingdon y Barzelay)



Extraído del documento “Oportunidades y Limitaciones para la Reforma del Estado en el Perú de los Años 90 - Informe Final” (Cortázar, 2002)

3.4 Consideraciones para el tránsito de los temas de la Agenda Sistémica o Pública a la Agenda Institucional o Gubernamental

Los procesos antes mencionados, planteados desde Kingdon y Barzelay, se convierten en condiciones necesarias para incluir temas en la agenda institucional o gubernamental; así Jones (1984) precisa que “los decisores públicos extraen, de la agenda sistemática, algunos problemas para elaborar la agenda institucional o agenda política” (citado en Tamayo, 1997, p. 07). Al respecto, Tamayo (1997) también agrega que los problemas en mención son considerados por los directivos públicos como prioritarios en un momento determinado; por tanto, acoge el aporte de Starling (1988), quien precisa que:

La inclusión de un problema en la agenda institucional es una condición necesaria, pero no suficiente, para que el problema dé lugar a una política pública que intente solucionarlo. En muchas ocasiones los problemas entran en la agenda institucional y poco después desaparecen de ella – disipación de temas o problemas- o no reciben atención hasta que pasan un largo periodo de tiempo - incubación de temas-. La disipación e incubación de temas se debe a múltiples causas: la desaparición del problema de la agenda sistemática, la pérdida de interés de los directivos por el problema, la búsqueda infructuosa de recursos para afrontarlo o la entrada de nuevos problemas más graves. (citado en Tamayo, 1997).

Por su parte, Cobb y Elder (1972) consideran tres condiciones para que un tema o problema ingrese a la agenda gubernamental: i) el tema requiere ser de competencia o de responsabilidad de las autoridades públicas, ii) la distancia entre el debe ser y ser requiere ser adecuadamente acentuada para exigir una acción política por parte de las autoridades y iii) se requiere presentar el problema en un lenguaje adecuado para que la autoridad o tomador de decisión pueda entenderlo y tratarlo (citado en Roth, 2014).

Desde este punto de vista, y si bien Ortega y Ruiz (2005) señala que la incorporación de un tema de agenda es un proceso complejo y marcado por la inseguridad e incertidumbre, también plantea siete factores influyentes que pueden servir de sesgo o filtros positivos (potenciadores) o negativos (desincentivadores) para que el problema o tema sea considerado (o no) en la agenda. A continuación, se desarrollan cada uno de los factores influyentes planteados por Ortega y Ruiz (2005):

3.4.1 Crisis o escándalo, o situación de alarma o emergencia:

Estos aspectos despiertan el impacto emocional y movilizan a los medios de comunicación, logrando que el público se sienta involucrado y presione a las autoridades gubernamentales. Sin embargo, esto también puede ocasionar que el poder público pueda sentir rechazo para tratar una situación compleja de solucionar.

3.4.2 Emotividad, impacto emocional:

Este aspecto busca despertar la sensibilidad del público en su conjunto frente a la problemática (hambre, enfermedades, desatención de niños), de esta manera el público conmovido aumentará; se moviliza la conciencia del primer mundo y se reactivan las políticas humanitarias de un Estado.

3.4.3 Afecta a un gran público:

La magnitud de la población afectada se convierte en un elemento fundamental para que las autoridades consideren el problema. La estrategia de planteamiento del problema requiere de cierta generalización o ambigüedad para que una mayor parte de la población se sienta identificada, de esta manera se pueden escoger problemas que se mantengan en el tiempo.

3.4.4 El papel de grupos de interés:

Correspondiente a los individuos que se organizan y crean asociaciones para que sus demandas tengan mayor influencia; es decir la presión que generan los individuos organizados ante los poderes públicos es mucho más efectiva para los fines que buscan.

3.4.5 El papel de los medios de comunicación:

Son actores que tienen la capacidad para atenuar o acelerar el conflicto y llamar la atención del gobierno y de la sociedad; y lograr que aparezca el problema en los medios, y por lo tanto el acceso a la agenda de los medios.

3.4.6 El momento del ciclo político:

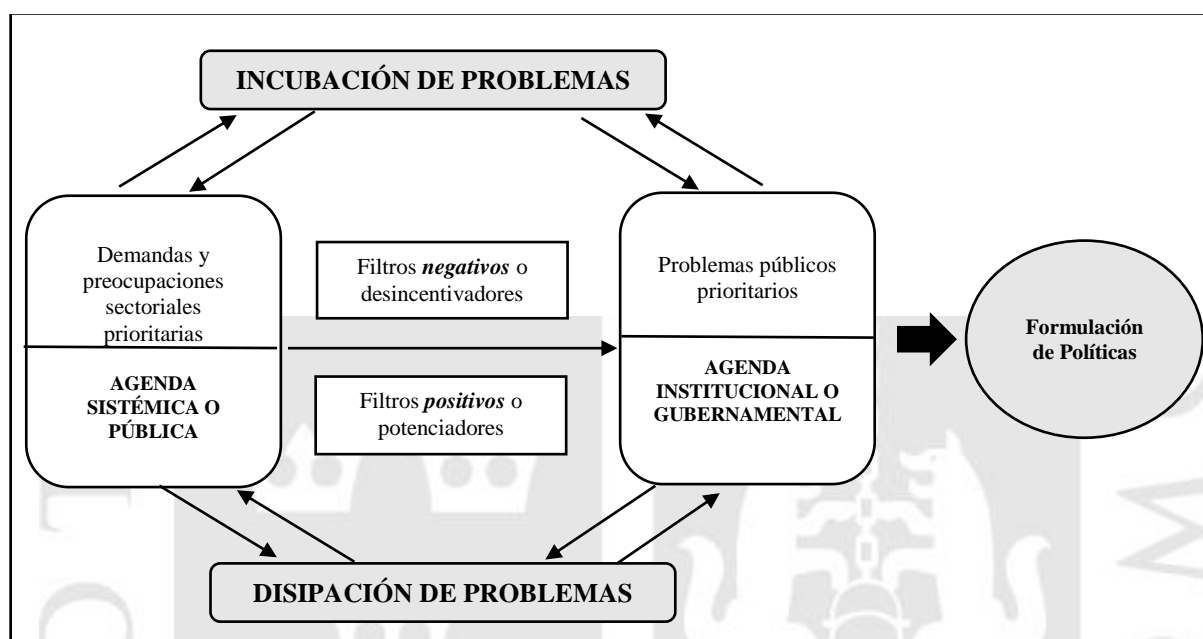
Es decir, existen ciertos momentos (de escaso tiempo) en el cual el sistema político se encuentra más dispuesto a aceptar las demandas externas (policy window). En el momento establecido, hasta grupos con escaso poder o influencia, pueden conseguir que sus reivindicaciones ingresen a la agenda.

3.4.7 El papel de la tradición y la cultura:

Los valores de una sociedad se convierten en el marco de referencia que determine qué problemas tienen más posibilidades de ingresar en la agenda. En un país con fuerte tradición católica, el aborto tendría menos posibilidades de convertirse en cuestión pública.

Esquemáticamente, el aporte de Starling (recuperado por Tamayo) y el aporte de Ortega y Ruiz se organizaría de la siguiente manera:

Figura 5: Incubación y disipación de problemas en el diseño de la agenda



Elaboración adaptada, a partir de la propuesta de Tamayo (1997) y su vinculación con el aporte de Ortega y Ruiz (2005)

Al pasar el tema o problema de interés a la agenda institucional o política, ésta se concretiza en la aprobación de la decisión asumida, a través de procesos formales como leyes, decretos, resoluciones, entre otros. Al respecto, Mondragón (2005) señala que para adoptar una decisión de política pública (y se haga visible); es necesario que estas decisiones se definen en función a: i) objetivos y alternativas (que incluye el análisis de costos y beneficios, la búsqueda de experiencias con otras políticas, la opinión de los destinatarios y de actores con intereses en la decisión a tomar), ii) el trabajo técnico que respalda la decisión (investigaciones sobre aspectos que afectan a la población) compatible a una viabilidad política, iii) el apoyo administrativo -con experiencia y cercanía al ciudadano- que define la viabilidad de la decisión en función a los medios con los que dispone, el conocimiento de la realidad (social y económica), la valoración técnica sobre la formalización de la decisión y sus repercusiones/efectos socio-económicas y iv) el nivel de participación, involucramiento e interacción de los diversos actores con intereses sociales (y con poder) en el proceso decisonal favorece el compromiso de los actores y generan legitimidad a la decisión; aspectos que se vinculan con el evento “Especificación de alternativas u opciones” planteado por Barzelay.

Una vez superado el proceso antes establecido por Mondragón (2005), se establecen “decisiones conformadoras” que se concretan en el desarrollo de programas, acompañadas de medidas administrativas para su monitoreo y puesta en práctica; es decir, son decisiones político-administrativas (lo político vinculada al formalismo y lo administrativo vinculado al apoyo) las cuales se inician en la agenda política.

3.5 Los procesos o mecanismos para el establecimiento de la agenda

Son prácticas y estrategias que los emprendedores de política desarrollan para lograr que los temas ingresen en la agenda gubernamental.

Las **prácticas** son patrones de actividad, conjunto de acciones o formas de intervenir de los emprendedores para relacionarse con la finalidad de lograr “la incorporación de un tema en la agenda gubernamental. Estas prácticas trascienden los actos meramente formales” (Alza, 2014, p. 51). En cuanto a las **estrategias**, son definidos por Subirats (2008) como “procesos prototípicos de establecimiento de la agenda” (citado en Alza, 2014, p. 51) para cumplir con su objetivo”

Alza (2014) precisa que las prácticas utilizadas para el establecimiento de agenda son las siguientes:

- a) **La generación de evidencia** que parte del desarrollo de estudios, diagnósticos, evaluaciones, entre otros puestos en plataforma o difundidos al colectivo.
- b) **La generación de alianzas** a partir del establecimiento de coaliciones con instituciones públicas, privadas, nacionales o internacionales; que se encuentran interesadas en el tema o en revertir el problema de interés.
- c) **La generación de retóricas** con la intención de buscar el respaldo o soporte de derechos -en función a políticas o convenios internacionales asumidos por el país- para el impulso de iniciativas nacionales.

- d) **La generación de capacidades** a partir de la identificación de actores de interés y los requerimientos que deben desarrollar, a fin de dinamizar procesos de fortalecimiento (capacitación o asistencia técnica) de los actores para generar cambios o mejora de sus prácticas.
- e) **La aproximación a actores** a través de distintas estrategias para incluir los temas en la agenda gubernamental, las que están marcadas por los contextos políticos, económicos y el marco institucional en los que se desarrollan los actores.

A manera de síntesis, se presenta una tabla resumen de las prácticas empleadas para el establecimiento de la agenda

Tabla 7: Práctica de establecimiento de la agenda

Prácticas	Resultados
Generación de evidencia	Data / información
Generación de alianzas	Coaliciones
Generación de retóricas	Categorías / discurso / factor de aceptación
Generación de capacidades	Capacidad
Aproximación a actores	Convicción / voluntad política

Extraído de “Estableciendo la agenda: emprendedores de políticas en dos casos peruanos” (Alza, 2014, p. 51) Revista de Ciencia Política y Gobierno

Por su parte, **Subirats** (2008) plantea las siguientes **estrategias** o prototípicos para la formación de la agenda:

- a) La **mediatización** es recurrir a los medios de comunicación y a las instituciones encuestadoras para convertir en tema de interés social una determinada situación problemática e influir en la opinión pública. Además de los actores privados (medios de comunicación y encuestadoras con libertad de expresión), el tiempo también es importante, porque el momento que se elige dar a conocer a la opinión pública el problema social de interés es decisivo para incluirlo en la agenda. Frente al problema, los actores públicos y los partidos tratan de reapropiarse de

el/los tema/s de discusión actual, generan debates para hacer valer sus ideas, programas y propuestas y presentarse frente a los afectados como una buena opción.

- b) La **movilización o iniciativa externa** es recurrir a la acción colectiva desde los ciudadanos (grupos de presión y/o de los “nuevos” movimientos sociales) quienes se presentan como defensores de intereses sociales para atraer la opinión pública y la atención de actores político-administrativos hacia el problema social que se considera objeto de intervención por parte de los poderes públicos. Los actores privados (colectivos, grupos, movimientos) recurren a dos recursos clave: el “apoyo político” y a la “organización”; en tanto los recursos humanos y financieros se convierten en el soporte de su estructura organizativa. En su etapa inicial se instrumentalizan como organización con capacidad para hacer valer los intereses de sus miembros; posteriormente, al interior de su organización, los actores tematizan nuevos problemas para oponerse a la política vigente o a un nuevo proyecto; haciendo uso de recursos como la información y el tiempo para retrasar o bloquear un proyecto concreto. Desde lo institucional, utilizan como recurso el recurrir a las instituciones judiciales y/o a la democracia directa (que son costosos e incierto en sus resultados) como único medio -para algunas organizaciones- para afirmarse como actores en un determinado sector; en tanto, otros actores privados adoptan estrategias ilegales, pero legítimas desde su perspectiva, y recurren en ocasiones a la violencia como recurso.

Las movilizaciones de “abajo hacia arriba” se desarrollan a nivel local como “laboratorios de surgimiento” para abordar una problemática en particular, posteriormente el/los tema/s se convierte/n en problema/s a nivel nacional y pueden alcanzar el nivel internacional. En los procesos de “arriba hacia abajo”, los problemas colectivos que inicialmente se discutieron a nivel internacional, son llevados a la agenda nacional y local.

- c) La **oferta política o competencia electoral** se produce cuando los partidos políticos y otras organizaciones toman la iniciativa para definir los problemas públicos y formular políticas públicas que le permite -paulatinamente- aumentar

su base electoral al sumar beneficiarios potenciales de las mismas; es decir, son los temas elegidos por los partidos políticos que se incorporan en su agenda política durante los procesos de competencia electoral. Así, los partidos políticos utilizan como recursos movilizadores: i) la información o enunciados de sus programas políticos, ii) la organización de su partido, iii) el apoyo político (coalición gubernamental o mayoría política), y iv) sus recursos financieros aseguran o determina que el partido político logre visibilidad en la escena política y conducir debates en función a un problema social determinado.

- d) La **iniciativa estatal o anticipación interna** implica tomar decisiones desde dentro del aparato gubernamental, es decir, los actores administrativos y a las autoridades públicas -que están a cargo de la implementación de las políticas vigentes- son quienes tienen una mejor posición para identificar desajustes²⁰ entre las acciones estatales que se llevan a cabo y los problemas sociales que no se logran resolver. Este grupo de actores públicos, tienen un peso decisivo en la constitución de la agenda política para promover modificaciones a las políticas vigentes y/o definir nuevas estrategias de intervención. Estos actores públicos -que conocen a la perfección los engranajes institucionales formales e informales- cuentan con mayor margen de maniobra para hacer valer sus propios intereses y desarrollar políticas públicas, reemplazan a los privados (sociedad civil), redefinen el problema público a resolver, garantizan mayor legitimidad, y tienen la posibilidad de preservar y ampliar su ámbito de competencia y recursos (sea humanos, financieros, de información, entre otros).
- e) La **acción corporativista silenciosa** está referido al lobby o la gestión de intereses, es decir, es el rol más discreto que algunos actores o grupos de interés -bien organizados y con redes de influencia- tienen en la agenda política, con la finalidad de defender sus propios intereses (particulares y de corto plazo) y tener un acceso directo a la arena de toma de decisiones para evitar que las políticas públicas de interés (para mantener, introducir o evitar) sean visibilizadas en espacios masivos de comunicación o entren en debate o controversia.

²⁰ Mediante informes de evaluación sobre los efectos de la política que anticipan problemas.

Esta estrategia determina la presencia de relaciones de “clientelismo” entre los actores públicos y los privados, las cuales se caracterizan por los intercambios; en este sentido, los recursos “organización”, “consenso” y “apoyo político” se consideran clave para mantener esta relación bilateral entre la autoridad administrativa (pública) y el grupo de presión (privado) en la medida que éste le ofrezca su red de acción (una administración paraestatal de implementación) y su apoyo durante la adopción de la política. En este escenario, la mayor parte de los recursos se movilizan para: i) evitar que sea demasiado pública la información acerca del problema a resolver, ii) evitar que se adopten soluciones jurídicas demasiado rígidas, entre otros. Esto determina que son las reglas informales las que tendrán influencia en la naturaleza y el contenido de las negociaciones entre los actores públicos y privados.

Si bien, Alza (2014) y Subirats (2008) han caracterizado un conjunto de prácticas y estrategias que permiten visibilizar los tipos de actores, relaciones y recursos que se utilizan para lograr incorporar temas de agenda, dependiendo de la naturaleza del contexto político (local, regional o nacional), tendrá mayores tendencias algunas de ellas, o en otros momentos, se entrecruzarán. Al abordar el caso de estudio, se podrá delimitar con mayor precisión las prácticas y estrategias que fueron empleadas.

3.6 Educación como derecho y descentralización

3.6.1 La educación como derecho a nivel internacional

La Convención de los Derechos del Niño (aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre del 1989), como lo señala el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF (2006) ha supuesto un trabajo de permanentes aportaciones de representantes de diversos países, culturas y religiones durante cerca de 10 años. Este instrumento de política internacional -que es de obligatorio cumplimiento entre los países firmantes- que permite reconocer a los niños y niñas menores de 18 años como “individuos con derecho de pleno desarrollo físico, mental y social, y con derecho a expresar libremente sus opiniones” (UNICEF, 2006, p. 06), lo que implica intervenciones desde diversos ámbitos o sectores como educación, salud, protección, identidad, entre

otros, siendo el rol del Estado el brindar los bienes y servicios necesarios para la atención respectiva. En este marco, el Perú es uno de los países firmantes de esta convención desde el 04 de setiembre de 1990 (UNICEF, 2018).

La Convención de los Derechos del Niño establece dos artículos dedicados a Educación:

- El artículo 28 define que “Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho” (UNICEF, 2006, p. 22), lo cual implica la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria, el acceso a la información, el acceso y gratuidad a la educación secundaria; y la información, orientación y el acceso a la educación superior, así como generar las condiciones para la asistencia regular a las escuelas. Asimismo, el mismo artículo señala la necesidad de “contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza” (UNICEF, 2006, p. 22).
- En cuanto al sentido de la educación de los niños, en el artículo 29 de la Convención del Niño se señala que la educación debe estar orientada a “desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física hasta el máximo de sus potencialidades” (UNICEF, 2006, p. 23), así como el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, el respeto a los padres, a su cultura e identidad, su idioma y valores de su cultura, de su país y de otros países; el respeto al medio ambiente y la preparación del niño para asumir una vida responsable en la sociedad libre y el desarrollo de actitudes de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena (UNICEF, 2006).

3.6.2 La educación como derecho y como política social en el Perú

En vinculación a esta orientación internacional, el Perú, en su Constitución Política vigente (1993), como en sus diversos instrumentos de política nacional, ha establecido

como una de las prioridades en el campo social, la educación de los niños y adolescentes en el marco de los derechos establecidos a nivel internacional; aspectos que se traslucen en el Acuerdo Nacional (2002), La Ley General de Educación (2003), el Proyecto Educativo Nacional (2006) y el Plan Bicentenario al 2021 (2011).

A nivel de la Constitución Política del Perú se establece en su artículo 13 que la finalidad de la educación se vinculada al “desarrollo integral de la persona humana. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza” (Congreso de la República, 1993, p. 19) en tanto en el artículo 14 se establece que “la educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte. Prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad” (Congreso de la República, 1993, p. 20). Al respecto, el rol de los padres de familia es clave en el proceso educativo, al considerar que “tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo” (Congreso de la República, 1993, p. 19).

Al transitar hacia la recuperación del Perú -como Estado Democrático- diversos actores participaron en la plataforma denominada Acuerdo Nacional, y en el año 2002, se establece -en la **DÉCIMO SEGUNDA POLÍTICA DE ESTADO Equidad y Justicia Social: Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte**- un conjunto de políticas vinculadas al acceso de la educación desde la educación inicial hasta la educación superior, el aseguramiento de la calidad del servicio tanto en la zona rural como urbana, en los servicios públicos como privados, el fortalecimiento del profesorado, la equidad en el acceso de oportunidades, entre otras (Acuerdo Nacional, 2018).

A su vez, la Ley General de Educación, promulgada por el Congreso de la República (2003), establece en su artículo 3 que “la educación es un derecho fundamental de la persona y la sociedad” (Congreso de la República, 2003, p. 01), alineándose a lo definido por la Constitución Política del Perú, así como a la Convención de los Derechos del Niño. Asimismo, también señala que “El Estado garantiza el ejercicio del derecho de la Educación Básica. La sociedad tiene la responsabilidad de contribuir a la educación el derecho a participar en su desarrollo” (Congreso de la República, 2003, p. 01).

Los fines de la educación, establecidos en el artículo 9 de la Ley de Educación, se centran en la formación de personas para lograr su realización ética, intelectual, artística, cultural, afectiva, física, espiritual y religiosa, para la formación y consolidación de su identidad, autoestima y su integración adecuada y crítica a la sociedad para el ejercicio de su ciudadanía, para su vinculación al mundo del trabajo y su capacidad para afrontar los cambios permanentes de la sociedad y el conocimiento (Congreso de la República, 2003).

Asimismo, se concibe que la educación contribuye a:

Formar una sociedad democrática, solidaria, justa, inclusiva, próspera, tolerante y forjadora de una cultura de paz que afirme la identidad nacional sustentada en la diversidad cultural, étnica y lingüística, supere la pobreza e impulse el desarrollo sostenible del país y fomente la integración latinoamericana teniendo en cuenta los retos del mundo globalizado. (Congreso de la República, 2003, p. 04)

Por su lado, se evidencia que la prioridades establecidas en el Acuerdo Nacional han sido vinculados a los Objetivos Estratégicos del Proyecto Educativo Nacional (2006), los mismos que establecen consideraciones como oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos que incluye desde la primera infancia, el logro de aprendizajes de calidad y pertinentes al contexto, la calidad profesional de los docentes para ejercer su rol, la gestión descentralizada y democrática para llegar al ciudadano y su financiamiento con equidad, la educación superior de calidad que aporta en el desarrollo y la competitividad del país y la sociedad educadora vinculada a la educación de la población como rol que corresponde a todos.

Asimismo, el Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021 (2011) acoge las políticas del Acuerdo Nacional vinculadas, entre otras, al campo educativo, así como acoge los objetivos y resultados del Proyecto Educativo Nacional, tal como se señala por CEPLAN “razón por la cual este *Plan* acoge sus propuestas de trabajo técnicamente consensuadas, así como la planteada por el Ministerio de Educación a través de su Proyecto Educativo Nacional” (p. 56), las mismas que son definidas a nivel de lineamientos de política en el Plan Bicentenario y dan prioridad a aspectos vinculados a cobertura, calidad en el servicio educativo que brindan los docentes y atención a todos los niveles educativos (desde inicial a superior, incluyendo la técnica, la educación alternativa e inclusiva y la intercultural), el desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica, la gestión descentralizada y el

compromiso de la sociedad y el desarrollo de aprendizajes, de las capacidades humanas y valores éticos y el uso de las TICs. (CEPLAN 2011).

El recuento de este marco de políticas permite dar cuenta que, en los diversos instrumentos revisados, el Perú tiene como responsabilidad la protección de los derechos de los niños y adolescentes a la educación (entre otros derechos), generando mecanismos para el acceso, la equidad y la calidad del servicio; para tal fin requiere brindar los servicios y bienes necesarios que permitan atender a la población en edad escolar.

3.6.3 Educación y Descentralización en el Perú

Uno de los mecanismos que permite acercar el servicio educativo a los niños y adolescentes es la descentralización del Sector Educación. En este sentido, de acuerdo a la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización (2002), se establece en el artículo 3 que la finalidad de la descentralización es “el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población” (Congreso de la República, 2002, p. 02), tomando en cuenta que la naturaleza del país es un Estado Unitario, lo que implica -según el artículo 6, inciso “a” de la ley de descentralización- la “Unidad y eficiencia del Estado, mediante la distribución ordenada de las competencias públicas, y la adecuada relación entre los distintos niveles de gobierno y la administración estatal” (Congreso de la República, 2002, p. 04).

El proceso de descentralización implica la atención al interés público, el cual deber ser ejercido por el Estado en sus tres niveles de gobierno y con autonomía para poder normar, regular y administrar los asuntos públicos de acuerdo a la circunscripción bajo responsabilidad, con la finalidad de acercar el servicio a la población y gestionar el desarrollo local, regional y nacional. En este marco, se establece que las dimensiones de autonomía están vinculadas a la **autonomía política** (adopción y concordancia entre las políticas, planes y normas de acuerdo a su nivel de competencia), a la **autonomía administrativa** (facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos bajo su responsabilidad) y la **autonomía económica** (para crear, recaudar y administrar rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos

institucionales; así como percibir los recursos asignados por el Estado para cumplir con sus funciones y competencias), de acuerdo al artículo 9 de la Ley de Bases de Descentralización (Congreso de la República, 2002, p. 06).

Desde el rol del Sector Educación (Ministerio de Educación, 2013) -así como de otros sectores- en el marco de la Ley de Bases de Descentralización era necesario establecer competencias compartidas entre los tres niveles de gobierno en educación para la gestión de los servicios educativos, sea éstas a **nivel regional** (educación inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria, así como la difusión de la cultura, la potenciación de las instituciones artísticas y culturales, así como las vinculadas a ciencia, tecnología, deporte y recreación) y a **nivel local** (educación, cultura, turismo, recreación y deporte).

Los procesos de descentralización a nivel regional y local antes mencionados, hasta el momento, aun mantienen limitaciones porque existen imprecisiones de los límites de las competencias y funciones que corresponden a cada nivel de gobierno, generando duplicidad o superposición entre las funciones; unido a ello, no se cuenta con los recursos necesarios para ejercer debidamente las competencias y funciones transferidas. A ello se agrega que los énfasis de la intervención a nivel regional se convierten en un traslado de la tradicional (y homogénea) organización y funcionamiento del sector, sin contar con una mirada territorial que no permite integrar la política educativa a la de otros sectores que intervienen a nivel regional, sin considerar sus particularidades (Ministerio de Educación, 2013).

Al 2013, el proceso de descentralización del Sector Educación debe afrontar desafíos vinculados a: i) la calidad y equidad educativa, es decir, garantizar que todos los estudiantes del país logren aprendizajes de calidad y responder a la diversidad de los contextos territoriales donde habitan los estudiantes y ii) brindar las condiciones básicas de las instituciones educativas para que se concentren en tres procesos estratégicos (desarrollo curricular, desarrollo docente y desarrollo de las instituciones educativas), con la finalidad que la gestión educativa se adecuada y efectiva para brindar soporte institucional a las instituciones educativas. Los aspectos antes mencionados, implicaban para el Sector Educación brindar el soporte para que las regiones puedan lograr

institucionalidad y mecanismos para una adecuada gestión educativa (Ministerio de Educación, 2013).

Al 2015, el Ministerio de Educación, mediante la Resolución de la Secretaría General N° 938-2015-MINEDU emitida el 31 de diciembre del 2015, aprueba los Lineamientos para la Gestión Educativa Descentralizada, con la finalidad de:

Orientar la gestión educativa descentralizada en la Educación Básica a fin de implementar la política educativa de fortalecimiento de las instituciones educativas, en el marco de una gestión descentralizada, participativa, transparente y orientada a resultados en los diferentes niveles de gobierno con eficiencia y eficacia, garantizando el pleno ejercicio del derecho fundamental a la educación, así como la provisión de servicios necesarios para ello; en función a la complementariedad, coordinación, cooperación y colaboración entre los niveles de gobierno, para el logro de los aprendizajes y el desarrollo integral de los estudiantes. (Ministerio de Educación, 2015b, p. 04).

Considerando los lineamientos establecidos por el Ministerio de Educación (2015b), se identifica que los roles asumidos tanto por el gobierno regional y local favorecen la articulación de los niveles de gobierno, siendo el rol del nivel local “promover e impulsar el desarrollo de comunidades educadoras, promover la diversificación curricular, participar en la construcción, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura escolar, entre otras” (p. 13). Asimismo, establece que el gobierno local articula:

Las acciones del gobierno nacional y regional, el sector privado y la sociedad civil en el ámbito de intervención, a fin de asegurar una atención integral de los estudiantes en cuanto a sus necesidades de educación, salud, nutrición, protección, seguridad, deporte y recreación, entre otros [...]. El ejercicio de la articulación permite que el gobierno local establezca los alcances de propia participación respecto a la prestación del servicio educativo ejercida por los gobiernos regionales, en función a la demanda, necesidad y características de la población. (Ministerio de Educación, 2015b, p.13).

En función a estos marcos normativos y lineamientos, se puede identificar que, a lo largo de unos 13 años, el proceso de descentralización para acercar los servicios del sector educación (y de otros sectores) a la población, es aún una tarea en construcción y de aprendizajes, que implica a los diversos niveles de gobierno organizarse y articularse para cumplir con su rol.

CAPÍTULO IV

LOS RESULTADOS DESDE LA EVIDENCIA EMPÍRICA

Los resultados que a continuación se presentan, reportan información recabada durante las entrevistas realizadas a los diferentes actores (*Ver Anexo 3: Lista de entrevistados*²¹), así como información²² oficial producida y difundida por la ONG, la Mesa Temática de Educación y la Mesa de Concertación y Lucha contra la Pobreza. Es importante precisar que la descripción de la experiencia es abordada a lo largo de los cuatro gobiernos locales; periodo en el cual nace, se impulsa y se debilita el tema educativo en la agenda del gobierno local.

Los actores centrales identificados para fines del estudio han sido tres de los cinco alcaldes²³ que han ejercido el cargo entre los años 2003 al 2016, logrando mayores momentos de análisis y reflexión con los ex – alcaldes que lograron incorporar y mantener el tema educativo en la agenda.

Además de los alcaldes que reportan información sobre la experiencia, se ha considerado importante el aporte de los líderes y miembros de la comunidad, de los docentes y directores de las instituciones educativas, del docente que asumió y sigue asumiendo la

²¹ Si bien los actores han brindado autorización verbal (grabada en audio) para ser reportados en el presente informe; por razones de protección de sus reportes se ha considerado oportuno signar códigos a los entrevistados y precisar el rol o función que asumieron durante la experiencia. Los testimonios han sido considerados en casos donde se ha considerado relevante la fuerza del mismo, por tanto se ha incluido tal como fue expresado por el actor entrevistado.

²² Esta documentación ha permitido cubrir información o datos referenciales que no se pudieron obtener desde la gestión municipal actual, en función a la solicitud formal realizada en el marco de la Ley de Transparencia.

²³ No se ha logrado establecer contacto con el tercer ex - alcalde porque a la fecha del trabajo de campo se encontraba cumpliendo una pena privativa de libertad en la ciudad de Abancay por actos de corrupción en su gestión.

conducción de la Mesa Técnica de Educación de Andarapa, así como los miembros del equipo técnico de la ONG que impulsaron la experiencia.

La base del proceso de reconstrucción histórica triangulada se centra en los testimonios de los actores antes mencionados, organizada en función al método narrativo propuesto por Barzelay y Cortázar (2004), y -al mismo tiempo- complementada con la información escrita y/o audiovisual a la que se ha tenido acceso.

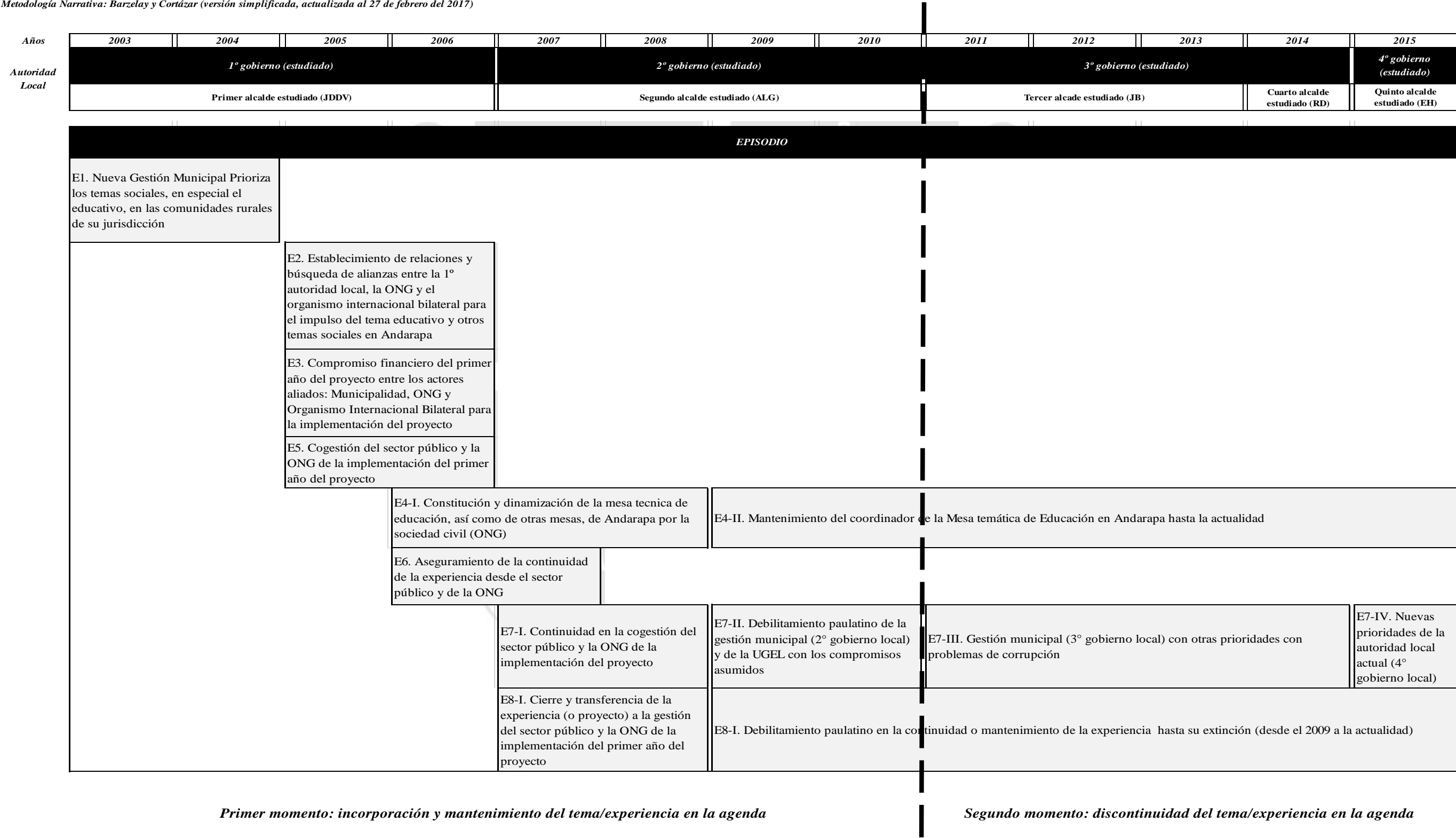
Como producto del análisis realizado, se ha logrado procesar la información triangulada en la Figura 6. La figura en mención muestra la ubicación temporal de los eventos del Episodio identificado, y -a la vez- permiten determinar que el tema educativo ha pasado por dos momentos (línea vertical divisora) a lo largo de cuatro gobiernos locales:

- **Primer momento:** mantenimiento del tema o experiencia educativo en la agenda de los dos primeros gobiernos locales.
- **Segundo momento:** discontinuidad del tema educativo o experiencia en la agenda de los dos siguientes gobiernos, hasta llegar al desconocimiento de la experiencia.

A continuación, se presenta los eventos de episodio que ha sido objeto de estudio, y que han sido delimitados en función a las fuentes orales -especialmente- y escritas revisadas:

Figura 6: Eventos del Episodio objeto de Estudio: Tema Educativo en la Agenda

“De una experiencia educativa exitosa a una política en la agenda del gobierno ¿Es posible?”
Metodología Narrativa: Barzelay y Cortázar (versión simplificada, actualizada al 27 de febrero del 2017)



Alrededor del Episodio (objeto de estudio) se establece el contexto, los mismos que son organizados en función a los siguientes eventos identificados:

Los **eventos anteriores (EA)** que tuvieron influencia en el impulso del tema educativo en la agenda:

EA1. Presupuesto comprometido en educación para obras de infraestructura

EA2. Instalación de la Mesa de Concertación y Lucha contra la pobreza en la Región Apurímac

EA3. Presencia de ONG con experticia en la gestión de temas sociales y vinculación con agencia de cooperación internacional

Los **eventos contemporáneos (EC)** que se desarrollaron durante la incorporación, mantenimiento y discontinuidad del tema educativo en la agenda:

EC1. Concursos de Innovación Social - CEPAL (internacional).

EC2. Políticas Educativas Priorizadas a Nivel Nacional.

EC2-I. Políticas Educativas Priorizadas a nivel Nacional (sólo se considera educación primaria) y Regional.

EC2-II. Priorización de políticas educativas (sólo las vinculadas al área rural).

EC2-III. Prioridades de política educativa 2016-2021.

EC3. La política de municipalización de la educación y la tensión con el Sindicato de Docentes -SUTEP.

EC4. Políticas de Inclusión Social a través del diseño, mejoramiento y gestión de programas sociales: Programa Juntos (2005 a la actualidad) y Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (2015 a la actualidad).

EC5. Presencia y debilitamiento de la Mesa de Concertación y Lucha contra la pobreza (local y regional).

EC6. Gestión de programas sociales por la Sociedad Civil.

EC6-I. Programas Sociales de intervención integral impulsados por ONG: Educación, Organización Social, Salud, Nutrición, Producción, Infraestructura y Equipamiento.

EC6-II. Formalización del cierre de programas y proyectos de la ONG en la zona (noviembre 2009).

Los **eventos relacionales (ER)** que fueron consecuencia de la incorporación y mantenimiento del tema educativo en la agenda:

ER1. Participación de la experiencia en el Concurso de CEPAL.

ER2. Cambio de prácticas en la población que fue parte de la experiencia.

Los **eventos posteriores (EP)** que reportan nuevas situaciones que ocurrieron y ocurren actualmente, posterior a la discontinuidad del tema educativo en la agenda:

EP1. Movilización del campo a la ciudad por estudios y búsqueda de mejores posibilidades de desarrollo.

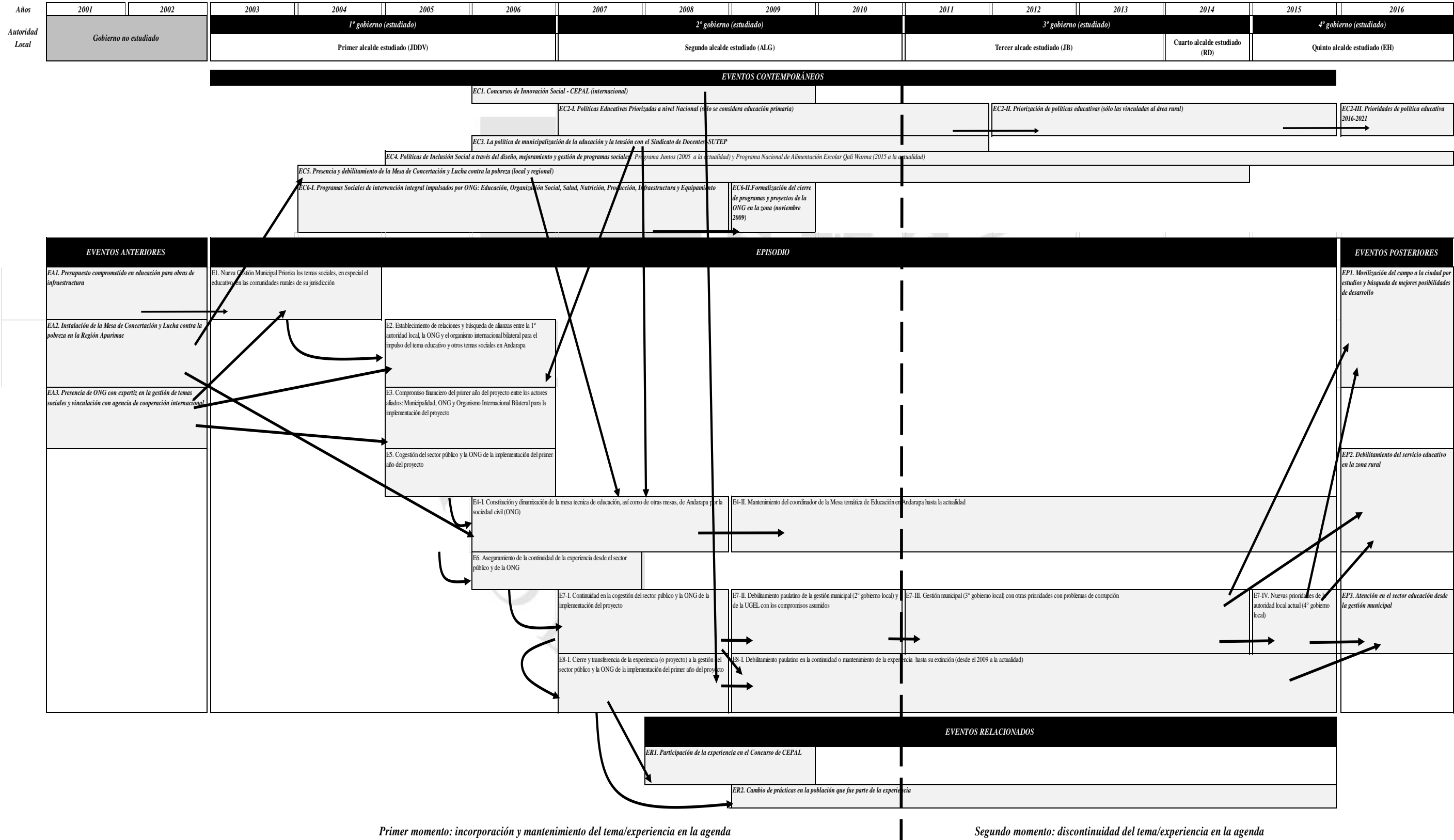
EP2. Debilitamiento del servicio educativo en la zona rural.

EP3. Atención en el sector educación desde la gestión municipal.

Tanto el **episodio** (objeto de estudio) como los **eventos** (elementos de contexto) se presentan en una estructura narrativa que permiten visualizar el estudio en su conjunto:

Figura 7: Estructura Narrativa Simplificada de la Incorporación, Mantenimiento y Discontinuidad del Tema Educativo en la Agenda

“De una experiencia educativa exitosa a una política en la agenda del gobierno ¿Es posible?”
Metodología Narrativa: Barzelay y Cortázar (versión simplificada, actualizada al 27 de febrero del 2017)



A continuación, se aborda el desarrollo analítico-narrativo del objeto de estudio; para tal fin, la información se presenta de la siguiente manera:

- La información de los eventos anteriores (**EA**) a la experiencia de estudio se presenta en la etapa inicial, de forma general.
- El Episodio (**E**) se presenta en dos momentos clave: i) la incorporación y mantenimiento del tema educativo en agenda; y ii) la discontinuidad del tema educativo en la agenda. A este nivel (**evento**) **se desarrollará el análisis central para dar respuesta a las preguntas del estudio.**
- La información de los eventos contemporáneos (**EC**) y los eventos relacionales (**ER**) se presentan vinculados al Episodio, dentro de la narración analítica más detallada.
- La información de los eventos posteriores (**EP**) se presenta de forma general y posterior al desarrollo del segundo evento.

4.1 Eventos previos a la incorporación de la experiencia o tema educativo en la agenda

Entre los años 2001 al 2002, se generan las primeras condiciones que aportaron a la incorporación del tema educativo en la agenda del gobierno. Una primera condición fue el **presupuesto comprometido en educación para obras de infraestructura**²⁴ habilitado por el gobierno saliente (no objeto de estudio); de acuerdo a lo manifestado por el primer alcalde²⁵ del primer gobierno (2003-2006) estudiado, precisó que el alcalde saliente (no objeto de estudio) le “heredó” un programa a ejecutar y un presupuesto participativo comprometido en diversos campos. El programa comprometido estaba destinado a infraestructura escolar.

Por otro lado, en el 19 de enero del 2001 se **instala la Mesa de Concertación y Lucha contra la pobreza en la Región Apurímac**²⁶, instancia de la sociedad civil encargada generar espacios de concertación y vigilancia del cumplimiento de los objetivos²⁷

²⁴ En la estructura narrativa se presenta como evento anterior EA1.

²⁵ Para fines de identificación y reconocimiento de sus testimonios, la primera exautoridad ha sido codificado como EA1.

²⁶ En la estructura narrativa se presenta como evento anterior EA 2.

²⁷ Definidos por las Naciones Unidas.

de desarrollo del milenio (hoy “Objetivos de Desarrollo Sostenible”); esta instancia tenía como responsabilidad el impulso de la conformación de mesas en las provincias y distritos de Apurímac, entre ellos Andarapa, para impulsar el desarrollo de procesos vinculados los temas sociales desde la gestión de los gobiernos regionales y locales.

Asimismo, a la par de la instalación de la Mesa de Concertación y Lucha contra la Pobreza en la Región, en la zona de intervención existía la presencia de diversas Organizaciones No Gubernamentales, siendo una de ellas la más representativa por su **experticia en la gestión de temas sociales y vinculación con agencias de cooperación internacional**²⁸, y su intervención multidisciplinaria que le permitía dinamizar diversos procesos sociales en educación, salud, nutrición, producción, cultura, entre otros; Asimismo, esta ONG estaba vinculada a agencias de cooperación internacional y organismos bilaterales que podrían financiar proyectos o iniciativas.

Tanto la Mesa de Concertación y Lucha contra la Pobreza como la ONG fueron clave en el impulso de la experiencia y en su vinculación con las autoridades de los dos primeros gobiernos locales que han sido parte de la historia (objeto de estudio).

4.2 El primer momento: La incorporación y el mantenimiento del tema educativo en la agenda política

El primer momento corresponde a la gestión de los dos primeros gobiernos locales objeto de estudio, tal como a continuación se presenta:

Tabla 8: Los dos primeros gobiernos objeto de estudio

<i>2003 – 2006</i>	<i>2007 – 2010</i>
<i>1º gobierno (estudiado)</i>	<i>2º gobierno (estudiado)</i>
<i>1º alcalde estudiado (JDDV)</i>	<i>2º alcalde estudiado (ALG)</i>

La incorporación y mantenimiento del tema educativo se desarrollan a través de los siguientes eventos:

²⁸ En la estructura narrativa se presenta como evento anterior EA3.

4.2.1 Nueva Gestión Municipal Prioriza los temas sociales, en especial el educativo, en las comunidades rurales de su jurisdicción²⁹

El plan de gobierno del primer alcalde estudiado, consideraba –de manera general- el tema educativo, vinculado a mejorar los aprendizajes³⁰ de los niños de las zonas rurales; pues –alegaba- “que los niños no tenían una atención adecuada; no eran tomados en cuenta por las autoridades; y las familias no sabían leer” (EA1, entrevista personal, 11 de octubre del 2016); por tanto –a partir del segundo año de gobierno- plantea una ruta de intervención y atención en el campo educativo estableciendo un tratamiento gradual, es decir, enfatiza en el segundo año en el diseño de proyectos en infancia, luego –en el tercer año- en el nivel primaria y finalmente –en el cuarto año- en el nivel secundaria.

El primer alcalde electo era (y es) docente de profesión, y trabajaba (y lo continúa haciendo) en una de las escuelas rurales del distrito de Andarapa; asimismo, la ex – autoridad precisa que su gestión contaba con “el mayor número de regidores de profesión o formación en docencia” (EA1, entrevista personal, 11 de octubre del 2016), condición que fue favorable para apostar por la educación en la zona y tener un grupo de actores (regidores) políticos al interior de la gestión municipal que daba respaldo a dicho interés. Desde las ventanas de oportunidades, es evidente que la *corriente política* se encuentra abierta, desde la etapa inicial y fluye en función a sus intereses educativos, es decir, a su oferta política.

Si bien su plan de gobierno estaba previsto a iniciarse en el 2003, éste se retrasó un año, pues tuvo que dar atención a los compromisos de la gestión anterior, como fue el caso de la ejecución presupuestal mediante las obras de infraestructura escolar que su gestión “había heredado”. (EA1, entrevista personal, 11 de octubre del 2016). En tanto, al segundo año de su gestión empieza a impulsar iniciativas para atender a los niños y niñas de educación inicial, así como iniciar las primeras coordinaciones con diversas ONG para desarrollar trabajos conjuntos. Es evidente que el ex – primer alcalde estudiado se encuentra con la predisposición para establecer alianzas, buscando especialistas en el tema, es decir, la

²⁹ En la estructura narrativa se presenta como evento del episodio objeto de estudio E1.

³⁰ Los aprendizajes estaban vinculados a la política de emergencia educativa que se decretó a partir del 2003 por el Sector Educación.

corriente de políticas se va articulando a la corriente política, en función al tema educativo que es de interés (corriente de problemas ya establecido por la autoridad).

4.2.2 Establecimiento de relaciones y búsqueda de alianzas entre la 1° autoridad local, la ONG y el organismo internacional bilateral para el impulso del tema educativo y otros temas sociales en Andarapa³¹

A partir del año 2005, el primer alcalde estudiado establece un encuentro más formal con la coordinación local de la ONG especializada en temas educativas y en otras áreas de desarrollo (salud, nutrición, producción, organización social, entre otros); con la finalidad de solicitar apoyo en el planteamiento de un proyecto vinculado al campo educativo (que de vida y vigorización a su proyecto político) y en el co-financiamiento del mismo; pues dentro de su plan tenía previsto dar atención a este campo de interés.

La ONG en mención se convertía en una posibilidad de dinamización del tema educativo en su zona por la experticia técnica, porque aportaba en la identificación y/o diseño de iniciativas a impulsar y porque contaba con relaciones internacionales que podía aportar en la canalización de financiamiento externo, gestiones que realizaba la ONG local con la sede Nacional que la representaba. La sede nacional de la ONG fue la encargada de identificar la instancia de cooperación extranjera interesadas en financiar una iniciativa en el campo educativo, previa evaluación de la propuesta.

En este escenario antes mencionado, es evidente que la corriente política está en la búsqueda de la corriente de políticas para definir propuestas técnicas válidas para su implementación; es decir, se da la **condición de búsqueda de alternativas** como demanda de la corriente política y como propuesta de la corriente de políticas. Si bien Kingdon señala (2003) que el “enganche” es parcial entre ambas corrientes porque “los eventos políticos (enganchan) con propuestas, pero sin la sensación de que un problema urgente esté siendo resuelto” (p. 205), se identifica que en este escenario existe una posibilidad de articulación porque el tema educativo está presente y es sensible como problemática (**corriente de problemas**) en la agenda de la autoridad local de forma general; sin embargo no se identifica

³¹ En la estructura narrativa se presenta como evento del episodio objeto de estudio E2.

el problema concreto a resolver. Es decir, existe como condición inicial la vinculación entre la corriente de problemas (educación) con la corriente política (la prioridad de la autoridad local), y se busca soporte desde la corriente de políticas (la experiencia y experticia de técnicos en el campo educación que proceden de la ONG).

En este sentido, en proceso paralelo, el primer alcalde estudiado convoca a una asamblea comunal a las autoridades y líderes de las comunidades, para informarles de la posibilidad de desarrollar un proyecto, y al mismo tiempo solicitar su participación en la experiencia. Fueron cuatro las autoridades que se auto-propusieron para ser parte de la experiencia; de esta manera se eligieron las comunidades, y se cuidó la necesidad que las mismas se encuentren cercanas unas a otras. En esta reunión participaron miembros de la ONG encargados de diseñar el proyecto.

A partir de la selección de las comunidades, se inicia el trabajo de diagnóstico participativo³² con las comunidades y los miembros de las instituciones educativas, y se formula el proyecto enfatizando en temas de asistencia escolar, buen trato, articulación de la escuela y la comunidad, participación de las familias en las actividades educativas, atención a niñas con extraedad, entre otros, colocándose al niño y la niña en el centro de interés en el tema educativo, tal como lo señala la profesional de la ONG encargada del diagnóstico y diseño del proyecto:

“La agenda de la educación y la asistencia tanto de la niña como el del niño a la escuela fue consolidándose poco a poco, inicialmente se trabajó con las autoridades comunales, luego los directores de las Instituciones Educativas y el gobierno local”. (EEG1, entrevista, 31 de enero del 2018).

Esta condición refuerza la presencia de la corriente de problemas, desde la voz de los mismos actores que serán intervenidos por el proyecto; es decir, el reforzamiento se da en función a la identificación de la problemática más específica identificada, se establece el enganche entre la corriente de problemas con la corriente política, mediadas por la corriente de políticas quien facilita el afloramiento de los requerimientos del contexto.

³² El diagnóstico participativo ha sido desarrollado en el Capítulo II: La experiencia educativa exitosa.

En este sentido, como precisa Kingdon (2003) “la situación se eleva a la categoría de problema público y -además- se produce en un contexto público que promueve que los políticos brinden suficiente atención en sus agendas” (p. 205). Al respecto, el primer alcalde estudiado advierte, desde su percepción, que el proyecto “enfaticaba en la realidad e importancia de los niños en edad escolar de las zonas rurales” (EA1, entrevista personal, 11 de octubre del 2016), es decir, se siente convencido con la propuesta planteada y la agenda ha sido establecida con una alternativa clara, es decir se encuentra definida como tema de agenda en la fase pre-decisional, y en proceso de pasar a la fase decisional.

Considerando la experticia técnica de los profesionales de la ONG, el alcalde manifiesta que “el planteamiento o propuesta de proyecto fue avalada y aprobada por la Municipalidad en una Sesión de Consejo”. (EA1, entrevista personal, 11 de octubre del 2016). Esta aprobación, implicada, desde la planteado por Barzelay (s.f.) pasar a la fase decisional, porque se formaliza la aprobación del proyecto.

4.2.3 Compromiso financiero del primer año del proyecto entre los actores aliados: Municipalidad, ONG y Organismo Internacional Bilateral para la implementación del proyecto³³

La Municipalidad, al mismo tiempo que aprueba el proyecto en Sesión de Consejo, destina un monto presupuestal para el proyecto, para el primer año de implementación. En función a dicha definición, se confirma que el tema educativo se encuentra incorporado en la fase decisional de la agenda, desde lo definido por Barzelay (s.f.).

En simultáneo, a la aprobación del proyecto y el presupuesto³⁴ comprometido por la Municipalidad, la ONG realiza las gestiones correspondientes con la cooperación bilateral extranjera para presentar la propuesta técnica y financiera del proyecto, así como el compromiso de cofinanciamiento de la Municipalidad de Andarapa; con la finalidad de lograr la aprobación y el financiamiento de la cooperación bilateral internacional para un año de implementación del proyecto. A partir de dicha definición, la Municipalidad firma

³³ En la estructura narrativa se presenta como evento del episodio objeto de estudio E3.

³⁴ De acuerdo a lo reportado por el segundo alcalde, el monto comprometido anualmente por la Municipalidad era de aproximadamente el 5% del valor total del proyecto (que ascendía aproximadamente a 10 mil nuevos soles).

un convenio con la ONG en el 2005 para la gestión del proyecto, y se inicia la implementación en el año 2006. Con esta formalización, se consolida la etapa decisional (Barzelay) o toma de decisión de la autoridad local.

4.2.4 Cogestión del sector público y la ONG de la implementación del primer año del proyecto³⁵

Con el inicio de la implementación del proyecto, el equipo técnico encargado de la gestión del mismo establece vinculación directa con los líderes de las comunidades y los docentes para realizar la presentación formal del proyecto aprobado por la cooperación bilateral internacional. Durante estos primeros acercamientos, el alcalde acompañó al equipo técnico para formalizar la alianza entre la ONG y la Municipalidad en las comunidades.

Durante la implementación del primer año del proyecto, las actividades realizadas implicaron el desarrollo de procesos participativos desde los líderes y autoridades de las comunidades, los niños y los docentes y directores de las instituciones educativas. Se dinamizaron actividades que se centraron en conformar los comités de comunicación y los comités de vigilancia de la asistencia escolar de niños y niñas; estos comités fueron conformados por miembros y autoridades de la comunidad quienes previa capacitación impulsaban la emisión de cuñas y programas radiales vinculados a los derechos de los niños a la educación y el buen trato (comités de comunicación); así como el mapeo, verificación de asistencia en el hogar y en la escuela de los niños y el reporte de casos en la asamblea comunal (comité de vigilancia).

En cuanto a las formas de organización familiar, se recuperaron las prácticas del ayni para el apoyo comunitaria entre familias en las actividades productivas en la chacra para minimizar la inasistencia escolar; por su parte en las instituciones educativas se capacito a los directores en gestión escolar y elaboración de planes educativos vinculados a la planificación comunal, y en el desarrollo de talleres de habilidades sociales en los niños, buen trato, la hora tutorial, actividades productivas extracurriculares (biohuertos, telares,

³⁵ En la estructura narrativa se presenta como evento del episodio objeto de estudio E4.

crianza de cuyes, cocina) para niños y niñas en igualdad de condiciones; así como talleres con padres y madres de familia vinculadas a buen trato.

En este proceso, es evidente que la corriente de políticas tiene un mayor protagonismo en la gestión del proyecto por la experticia técnica que posee, la cual recae en el equipo técnico de la ONG, que es acompañada por el Gobierno Local de Andarapa.

El financiamiento de las actividades dependía tanto de la ONG a cargo de la implementación del proyecto, quien administraba la fuente de financiamiento externo; así como de las coordinaciones y monitoreo que establecía con la Municipalidad de Andarapa para el cumplimiento de los compromisos establecidos en cuanto al financiamiento destinado a la habilitación de la radio local de Andarapa, el transporte de los miembros de la comunidad que conformaban los comités de comunicación y vigilancia para los procesos de capacitación o para la participación en la mesa temática de educación; así como los gastos de alimentación en las jornadas o talleres. En cuanto a la corriente política, se identifica que acompaña el proceso de gestión del proyecto y asume un rol de soporte administrativo complementario. Las corrientes (política y de política), hasta este momento se mantienen en sendas paralelas y complementarias para operativizar la alternativa propuesta (corriente de problemas).

4.2.5 Constitución y dinamización de la mesa técnica de educación, así como de otras mesas, de Andarapa por la sociedad civil (ONG)³⁶

En proceso paralelo, durante los primeros meses de la implementación del proyecto (2005), por influencia del equipo técnico de la ONG a cargo de la gestión del proyecto, se crea la Mesa Temática de Educación en Andarapa (al igual que otras mesas temáticas vinculadas a los campos de salud, nutrición, producción, entre otros) en función a las orientaciones de la Mesa de Concertación y Lucha contra la Pobreza (MCLCP) de Apurímac. Es preciso señalar que la MCLCP se desinstaló en el año 2004 de la zona de Andarapa, asumiendo el rol dinamizador en la zona la ONG con la Mesa Temática de Educación. La Coordinación³⁷ de la Mesa Temática de Educación fue asumida, en el año 2005, por el

³⁶ En la estructura narrativa se presenta como evento del episodio objeto de estudio E5-I.

³⁷ Para fines de identificación y reconocimiento de sus testimonios, el profesional que asume la Coordinación de la Mesa Temática de Educación ha sido codificado como EDiC.

director de una de las instituciones educativas que forman parte del proyecto; y presidida por el Alcalde de la Municipalidad (primer alcalde estudiado); por tanto se establece una dependencia entre la mesa y la gestión de la autoridad municipal, lo que permite asegurar el financiamiento anual para diversas actividades de la Mesa a través del presupuesto participativo, en la medida que el espacio de discusión e incidencia se mantenga.

Durante el segundo gobierno, el segundo alcalde³⁸ estudiado siguió impulsando la mesa temática de educación; en este espacio se abordaba diversos temas de interés educativo, además de la implementación del proyecto. Asimismo, en el espacio participaban el alcalde, el coordinador de la mesa, representantes de las ONGs locales con rol de representación e incidencia, directores de las instituciones educativas, líderes comunales y representantes de los comités de comunicación y de vigilancia. Los aspectos que se discutían y proponían en la mesa, eran analizados y asumidos por el colectivo, a partir de acuerdos establecidos. La naturaleza de la mesa era articuladora e integradora de los diversos actores de la comunidad y sociedad civil, y de las autoridades de Andarapa.

Así, durante el segundo gobierno objeto de estudio, los espacios de incidencia se soportaban en la Mesa Técnica de Educación para diversos fines, especialmente los vinculados al proyecto. En este sentido, se podría afirmar que el proyecto mantuvo sostenibilidad en función a la plataforma en la que se había constituido la Mesa Técnica en mención; en este espacio, se evidenciaba la voluntad política de la autoridad local (especialmente del segundo gobierno) para impulsar temas sociales de interés colectivo.

4.2.6 Aseguramiento de la continuidad de la experiencia desde el sector público y de la ONG³⁹

El primer año del proyecto (2006), fue el año clave para sentar las bases o condiciones de la intervención de los tres años del proyecto; por tanto, se iniciaba una experiencia desde y con la participación de las comunidades y escuelas que debían ser fortalecida en los años siguientes. Este año fue también el cierre de la gestión del primer gobierno estudiado que

³⁸ Para fines de identificación y reconocimiento de sus testimonios, la segunda autoridad estudiada ha sido codificada como EA2.

³⁹ En la estructura narrativa se presenta como evento del episodio objeto de estudio E6.

apostó por el tema educativo desde una mirada social; y la continuidad del mismo dependía de la nueva gestión del gobierno local, es decir del segundo alcalde estudiado.

En este contexto, para dar continuidad a la experiencia o proyecto, el equipo técnico de la ONG estableció una planificación anual y bianual del proyecto y su respectivo presupuesto, con la finalidad de comprometer el financiamiento desde la ONG y negociar el compromiso financiero con el alcalde saliente de la Municipalidad de Andarapa (año 2006), considerando la valoración positiva del primer año de intervención. Así, el primer alcalde saliente (objeto de estudio) designa una partida presupuestal⁴⁰ (del presupuesto participativo) para la radio que permitan impulsar mensajes radiales y apoyo al sistema de vigilancia sobre temas educativos desde la voz de los comités de comunicación y vigilancia y establece una oficina para la Mesa Temática de Educación.

A la culminación de su gestión, el primer alcalde estudiado deja un reporte al alcalde entrante (segundo alcalde estudiado) el mismo que informa sobre el proyecto y su etapa de ejecución vigente, además de informar que durante la implementación se promueve la participación de la comunidad, la misma que se mantiene motivada en darle continuidad a la experiencia. Es decir, se evidencia que la voluntad política del primer alcalde continuó siendo favorable para el impulso de la experiencia.

Al año 2007, al asumir el segundo alcalde estudiado la gestión del gobierno local, en el proceso de transferencia identifica una partida presupuestal destinada al proyecto, en el marco del convenio establecido entre la Municipalidad y la ONG, evalúa y decide dar continuidad a la experiencia planificada y comprometida, porque reconoce que “había cambiado la idea sobre la educación” (EA2, entrevista personal, 09 de octubre del 2016) de los agentes educativos, de los estudiantes (habían mayor asistencia escolar), de los docentes y de los líderes, y existe interés en mejorar la calidad del servicio educativo; aspecto que se evidenciaba en mayor participación de la comunidad, la misma que se movilizó para pedir al segundo alcalde estudiado la continuidad del proyecto, conjuntamente con el equipo gestor del proyecto desde la ONG. A ello se agrega también el aporte del Coordinador de la Mesa Temática de Educación, quien precisa que lo que convenció al segundo alcalde estudiado

⁴⁰ El presupuesto previsto por la Municipalidad, según el reporte del segundo alcalde de la Municipalidad de Andarapa mantenía el mismo monto aportado anualmente, es decir, aproximadamente 10 mil nuevos soles.

para darle continuidad al proyecto fue la idea “errada” de lograr el control de los docentes en sus instituciones educativas, es decir, asegurar que los docentes asistan puntualmente a las instituciones educativas.

Las estrategias de movilización que desarrollaron los líderes y autoridades de las cuatro comunidades, previa capacitación técnica del equipo gestor, marcaron precedente en la capacidad para “exigir” al segundo alcalde estudiado el cumplimiento de los acuerdos establecidos con la autoridad anterior para continuar con la implementación de la experiencia, en tanto el equipo gestor del proyecto pudo persuadir a la nueva autoridad sobre los cambios que se han logrado a un año de la intervención, los compromisos asumidos para el segundo año de implementación del proyecto, la factibilidad para su implementación por los recursos con los que se cuenta (humanos, materiales y financieros) y los avances en la reducción de la inasistencia escolar (presentación de evidencias).

4.2.7 Continuidad en la cogestión del sector público y la ONG de la implementación del proyecto⁴¹

Anualmente, desde la ONG se seguía financiando la implementación del proyecto, y desde el presupuesto del gobierno local, se destinaba un presupuesto desde FONCOMUN al proyecto como parte de la gestión del segundo alcalde estudiado; así como siguió brindando a la Mesa Temática de Educación un importe sistemático que fluctuaba entre los 18 mil a 20 mil nuevos soles anuales que procedía del presupuesto participativo.

En la mesa participaban el Coordinador de la Mesa, las autoridades o líderes comunales y los docentes del distrito, especialmente de las 4 instituciones y comunidades que formaban parte del proyecto, además quien presidía la mesa era el segundo alcalde estudiado. En dicho espacio se podía abordar los temas interés educativo -desde la experiencia del proyecto- para compartir estrategias de trabajo con las otras instituciones educativas; así como se brindaban recursos necesarios (materiales de escritorio) a las instituciones del distrito para que puedan desarrollar sus actividades educativas.

⁴¹ En la estructura narrativa se presenta como evento del episodio objeto de estudio E7-I.

Para la implementación del proyecto, la autoridad local siguió brindando las facilidades para el uso de la radio Andarapa, y se implementó en cada comunidad una radio comunal para ampliar la difusión de los mensajes radiales; así como se destinó un monto económico a las experiencias innovadoras que presentaron las comunidades en un marco del concurso de organización comunal/familiar para asegurar que los niños asistan a la institución educativa. En la fase de implementación de la experiencia, el segundo alcalde estudiado logra tener mayor presencia en las actividades clave del proyecto a nivel de las comunidades; por tanto, fue reconocido como un actor importante que impulsaba la experiencia de laE mano con la ONG.

Considerando los compromisos presupuestales de la Municipalidad para la implementación de las actividades del proyecto, el equipo técnico de la ONG realizaba permanentemente el monitoreo al cumplimiento, a partir de los cronogramas establecidos para el desarrollo de las actividades que implicaban el aporte de la Municipalidad. Así, el segundo alcalde contaba con un equipo administrativo quien se encargaba de operativizar el compromiso; y si bien –algunas veces- existían demoras, los compromisos eran asumidos. El rol del equipo técnico de la ONG en este caso era de recordar, monitorear, insistir y tener presencia en la Municipalidad para su concreción.

Asimismo, el segundo alcalde -en coordinación con la UGEL Andahuaylas- logra que el Coordinador de la Mesa Temática de Educación pueda tener su plaza de director liberada, a fin de que se movilice a las instituciones educativas del proyecto y de las otras comunidades para brindar soporte técnico, como parte de la gestión de la Mesa Temática de Educación. Se buscaba que la experiencia sea replicada a las otras instituciones del distrito. A este nivel se identifica el interés persistente o la voluntad política del segundo alcalde para ampliar la experiencia a otras instituciones educativas; se buscaba lograr mayor presencia con el proyecto; siendo un mecanismo el uso de la mesa técnica de educación.

Es preciso acotar que durante el periodo de implementación del proyecto, se generaron tensiones entre el Sindicato de Docentes (SUTEP) tanto a nivel distrital como provincial; pues se asumía que el proyecto en marcha era un pretexto para que las instituciones educativas del distrito formen parte del proceso de Municipalización de la

Educación⁴²; por tanto los docentes del sindicato realizaron movilizaciones en contra del Alcalde, asumiendo que la propuesta de Municipalización estaba siendo asumida por la Municipalidad como mandato del Sector Educación. El temor de los docentes del sindicato era que la educación se privatice; sin embargo, en el camino se explicó la intencionalidad del proyecto de Municipalización de la Educación (definido por el Ministerio de Educación) a los docentes y se les precisó que no había una vinculación con el proyecto que se impulsaba en asocio con la ONG.

En cuanto al rol de UGEL Andahuaylas, instancia descentralizada del sector educación, durante la implementación del proyecto mantuvo una presencia débil, generalmente con fines de supervisión y participación en algunas reuniones que se promovían desde la Municipalidad y la ONG; así como la participación en algunas convocatorias de la Mesa Temática de Educación. Si bien se reconocía como valiosa la experiencia gestionada entre la Municipalidad y la ONG en el distrito de Andarapa; era débil la participación de la UGEL por diversos factores como: a) la distancia geográfica entre la sede de la UGEL (Andahuaylas) hasta Andarapa y las comunidades atendidas por el proyecto, b) el personal asignado para la supervisar la zona y la carga administrativa que asumía y c) el escaso presupuesto con el que contaban para movilizarse a las zonas de intervención.

4.2.8 Cierre y transferencia de la experiencia (o proyecto) a la gestión del sector público y la ONG de la implementación del primer año del proyecto⁴³

El proyecto, con financiamiento de la ONG, concluyó su ciclo en enero del 2009; para tal fin en el último semestre del 2008 se diseñó un plan de transferencia de la experiencia en función las estrategias, metodologías y herramientas de trabajo, diseñadas e implementadas, así como de los productos obtenidos hasta el momento. La transferencia se realiza tanto a la Municipalidad de Andarapa como a la UGEL Andahuaylas; este proceso fue ejecutado mediante reuniones que se promovían desde la ONG en el local de la Municipalidad de Andarapa y con la participación de los miembros y representantes de las comunidades, los directores de las instituciones educativas que fueron atendidas por el

⁴² En la estructura narrativa se presenta como evento contemporáneo EC3

⁴³ En la estructura narrativa se presenta como evento del episodio objeto de estudio E8-I.

proyecto, así como las autoridades y equipo técnico-administrativo de la Municipalidad y la representante de la UGEL Andahuaylas.

Durante el periodo de transferencia, la UGEL y la Municipalidad se comprometieron a darle continuidad a la intervención del proyecto o experiencia a través de la Mesa Temática de Educación y se constituye un equipo de docentes con oficina instalada en la Municipalidad; así como se formaliza el reconocimiento de los comités de comunicación y de vigilancia en las cuatro comunidades intervenidas. Asimismo, se compromete un presupuesto⁴⁴ que asegure continuidad de la experiencia, a través de la Mesa Temática de Educación. A su vez, la UGEL se compromete -nuevamente- a gestionar la liberación de la plaza del director (EDiC) de una de las instituciones educativas que forman parte del proyecto, a fin de que pueda continuar con el rol de Coordinación de la Mesa Temática de Educación, y así como asumir la gestión y continuidad del proyecto o experiencia.

A fines del 2008 la ONG impulsa la sistematización de la experiencia, como una herramienta clave que brinde soporte a la continuidad del proyecto; la sistematización se sustenta en la producción de un video que da cuenta –desde la voz de sus actores⁴⁵- de la experiencia vivida, así como de una publicación de la experiencia que se vincula al fortalecimiento del tejido social a través de procesos participativos. El video pudo concluirse a fines del 2008, más la publicación se realizó en agosto del 2009, tiempo en el cual el proyecto ya había sido transferido.

Estas producciones de la experiencia (conjuntamente con otras experiencias que también impulsaba la ONG) se presentaron en el mes de noviembre del 2009 en la Municipalidad de Andahuaylas, como acto protocolar del aniversario de la ONG y cierre de sus intervenciones en la zona⁴⁶; espacio en el cual -por dificultad de convocatoria- no llegaron a participar los actores clave de la experiencia que habitan en Andarapa y las comunidades intervenidas. Quién logró participar en la ceremonia fue la representante de la

⁴⁴ El monto comprometido para dar continuidad es de aproximadamente 10 mil nuevos soles anuales; es decir, se mantenía el compromiso presupuestal desde el inicio del proyecto.

⁴⁵ Niños y niñas, miembros de las familias, docentes y directores, miembros de los comités de comunicación y de los comités de vigilancia, presidente de la comunidad, representantes de la UGEL Andahuaylas, así como de la Municipalidad y el equipo técnico de la ONG. Por problemas de audio, la entrevista del alcalde no se incorporó en el video.

⁴⁶ En la estructura narrativa se presenta como evento contemporáneo EC5-II

UGEL Andahuaylas que estuvo vinculado a la experiencia; sin embargo, su rol de representación en la zona de Andarapa ya había concluido.

En proceso paralelo a la sistematización de la experiencia y al proceso de transferencia del proyecto, a fines del 2008, la ONG se presentó al concurso de experiencias innovadoras promovido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁴⁷, instancia regional de las Naciones Unidas (ONU), que busca identificar iniciativas innovadoras que atienden los sectores sociales (educación, salud, desarrollo rural, seguridad alimentaria y nutrición, entre otros), y que son desarrolladas por instituciones públicas y la sociedad civil con la finalidad de difundirlas en otros países. La experiencia impulsada por el gobierno local y la ONG transitó por un proceso riguroso de evaluación, con visitas de campo, entrevista a diversos actores; llegando a quedar como finalista del concurso entre 13 experiencias seleccionadas en noviembre del 2009.

Durante el periodo de transferencia, a nivel regional un hecho había surgido, en la Dirección Regional de Educación de Apurímac se había diseñado -con el soporte técnico de la sociedad civil- el Proyecto Educativo Regional de Apurímac 2008 – 2021, identificándose que existían políticas regionales (desarrolladas a nivel de objetivos específicos) que se vinculaban directamente a la experiencia impulsada como (matrícula y asistencia, y participación). Estos marcos orientadores no fueron aprovechados para vincularlos con las iniciativas a fin de darle continuidad, pues la autoridad del gobierno local desconocía de su existencia.

4.2.9 Debilitamiento paulatino de la gestión municipal (2º gobierno local) y de la UGEL con los compromisos asumidos⁴⁸

El plan de transferencia acordado con el segundo alcalde de la Municipalidad y el representante de la UGEL Andahuaylas, se concretó parcialmente. Al respecto, la partida presupuestal destinada para la continuidad del proyecto fue absorbida para todo el distrito a través de la Mesa Técnica de Educación. En cuanto a la radio local, el segundo alcalde precisa que siguió funcionando para el trabajo de los comités de comunicación y vigilancia.

⁴⁷ En la estructura narrativa se presenta como evento relacional ER1.

⁴⁸ En la estructura narrativa se presenta como evento del episodio objeto de estudio E7-II.

Por su parte, la UGEL no logró liberar la plaza del director (EDiC) para continuar con su Coordinador de la Mesa Temática, a fin de dinamizar el proceso ya avanzado con el proyecto, en tanto, el equipo técnico previsto a conformarse en la municipalidad no se logró concretar. En este sentido, las condiciones institucionales (recursos humano y financiero) no fueron favorables para seguir con la misma intensidad la continuidad de la experiencia.

Al respecto, es preciso señalar que en el año 2009 CEPAL, como parte del proceso de evaluación de la experiencia presentada al concurso, informó a la ONG (que ya había cerrado la intervención en la zona) que la experiencia era valiosa.

4.2.10 Mantenimiento del coordinador de la Mesa temática de Educación en Andarapa hasta el 2010⁴⁹

El Coordinador de la Mesa, además de asumir el rol de Coordinación, también asume el rol de director de una de las instituciones educativas que fue intervenida por la experiencia; y al mismo tiempo se le delega el rol de Gestor del Proyecto con la partida presupuestal destinada como parte del compromiso.

Así, desde el año 2009 hasta el año 2010, la diversidad de roles que le asignaron lo retan a concentrarse en los requerimientos de los diversos actores, y desarrollar las actividades de la red de escuelas de Andarapa, para atender al conjunto de docentes con procesos de capacitación vinculados al trabajo pedagógico y de gestión escolar. El presupuesto asignado anualmente para el proyecto es ampliado a las actividades de capacitación del conjunto de docentes; en esta fase se empieza a desvirtuar la naturaleza del proyecto, pues los recursos designados no se orientan a los aspectos previstos, y se deja de lado a los comités de comunicación y vigilancia.

A su vez, la herramienta de soporte que era la Mesa Técnica de Educación en la cual participaban diversas de actores de la sociedad civil, fue debilitándose porque las instituciones que promovían desarrollo habían dejado paulatinamente la zona de intervención por el cierre de sus programas; por tanto, el espacio concentró a representantes de los docentes de las escuelas del distrito de Andarapa, cerrando la mirada articulada de

⁴⁹ En la estructura narrativa se presenta como evento del episodio objeto de estudio E5-II.

desarrollo, a ello se agrega el escaso presupuesto con el que se contaba. En este sentido, el actor central con la posibilidad de generar incidencia y movilizar la mesa y la gestión del proyecto era sólo uno, el coordinador de la Mesa Temática de Educación; sin embargo, no tuvo a disposición los recursos para asumir un rol de emprendedor de políticas públicas (formación para desarrollar emprendimiento); su intención, buena disposición y compromiso con la zona rural es lo que permitió que siga asumiendo el rol de coordinación de la mesa.

4.2.11 Debilitamiento paulatino en la continuidad o mantenimiento de la experiencia (desde el 2009 al 2010)⁵⁰

La saturación de actividades destinadas al coordinador de la Mesa, la dificultad para conformar un equipo técnico que gestione con el coordinador de la Mesa el proyecto, el presupuesto destinado al proyecto y que se había ampliado a los docentes de la red; así como la no designación de presupuesto para las actividades de los comités de vigilancia y de la gestión articulada del proyecto va generando un debilitamiento paulatino de la experiencia como parte de la agenda del gobierno local y debilitamiento en la alianza con la UGEL Andahuaylas.

Al respecto, la representante de la UGEL manifestó durante la entrevista que “ya no había un equipo preparado para impulsar el proyecto” (EEU, entrevista personal, 11 de octubre del 2016), es decir, existió una debilidad en cuanto a la identificación de perfiles de profesionales que tengan la experiencia en la gestión de proyectos sociales y en aspectos vinculados al trabajo comunitario y de gestión escolar. Esta reflexión deja en claro que el equipo técnico que formó parte de la ONG y que impulsaba el proyecto había desaparecido, y junto con él desapareció la corriente de políticas que impulsaban, su experticia técnica, su conocimiento cultural, y su rol emprendedor de políticas educativas; en tanto la corriente política se mantenía conjuntamente con la corriente de problema; pero no existía un equipo técnico formado que pueda abogar brindando alternativas y recursos para dar continuidad a la experiencia.

⁵⁰ En la estructura narrativa se presenta como evento del episodio objeto de estudio E8-II.

Si bien, el debilitamiento era evidente, el segundo alcalde estudiado -antes del cierre de su gestión local como alcalde- mantenía su voluntad política para seguir impulsando la experiencia; así, en el marco del presupuesto participativo destinó una partida presupuestal para el año 2011 asignado a la Mesa Temática de Educación, con la finalidad de darle continuidad al proyecto y se pueda atender los requerimientos del conjunto de instituciones educativas del distrito.

El presupuesto destinado como contrapartida para el año 2011, era igual al de los años 2009 y 2010; es decir, se mantuvo el monto que se comprometió como contrapartida de la Municipalidad (10% del presupuesto total del proyecto) para el cofinanciamiento del proyecto con la ONG. Por lo tanto, el monto no lograba cubrir el desarrollo del conjunto de las actividades previstas en el plan de transparencia para darle sostenibilidad, aspecto que debilitó aún más la experiencia educativa impulsada.

Al cierre de la gestión, el segundo alcalde estudiado -de acuerdo a la normatividad- realizó la transferencia a la nueva gestión del gobierno municipal del Andarapa; precisando la partida presupuestal comprometida para la Mesa Técnica de Educación de Andarapa (que incluía al proyecto)

Si bien el debilitamiento en la gestión de la iniciativa desde el gobierno local se fue evidenciando, las prácticas instaladas en las familias, las comunidades y los docentes que fueron parte de la experiencia se mantuvieron, especialmente las relacionadas a buen trato, el desarrollo de las habilidades sociales en los niños, las relaciones equitativas entre niños y niñas, el aseo personal y la asistencia escolar hasta dicho momento, en tanto la Mesa Temática de Educación siguió cumpliendo un rol movilizador a nivel de todos los docentes del distrito, incluyendo los que formaron parte del proyecto.

En cuanto a los comités de comunicación y de vigilancia, formalmente se mantienen reconocidos como comités, sin embargo, al no contar con presupuesto suficiente, no logran operar en el rol que se les fue asignado. Por su parte, los líderes, miembros de la comunidad y docentes precisan de la ausencia de una instancia que los capacite y oriente de forma permanente para impulsar su desarrollo, es decir, se confirma nuevamente el requerimiento de un actor técnico que oriente, brinde asesoría y soporte en el desarrollo de sus capacidades

para un adecuado trabajo a nivel comunal, familiar y escolar para beneficio de los niños y niñas. Este aspecto, se refuerza con la valoración realizada por la especialista de educación⁵¹ de la UGEL Andahuaylas; la **ausencia de una corriente de políticas que siga impulsando la experiencia.**

A pesar de las dificultades identificadas que conllevan al debilitamiento, las familias, niños (que ahora son jóvenes), líderes y docentes que fueron intervenidos por el proyecto, reconocen cambios⁵² de prácticas y mejores condiciones de desarrollo como:

- Prácticas instaladas en las familias que fueron intervenidas por el proyecto: aseguramiento de la asistencia escolar, buen trato y desarrollo de habilidades sociales en los niños.
- Los líderes y autoridades comunales que fueron parte de la experiencia mantienen la vigilancia de la asistencia de niños y niñas a la escuela y se encuentran retomando sus actividades del campo.

La presencia de programas monetarios condicionados (Juntos) para asegurar la asistencia de los niños y niñas a la escuela, distorsionaron el enfoque de la experiencia (derecho a la educación); pues el proyecto había operado desde los roles y responsabilidades que deben asumir las familias y los miembros de la comunidad para asegurar que los niños y niñas asistan a la escuela; sin embargo, los programas monetarios condicionaron la asistencia y rompieron el sentido de la organización comunitaria. A este aspecto se agrega la ausencia de la sociedad civil (la Mesa de Concertación y Lucha contra la Pobreza, las ONG y otras instancias de la Sociedad Civil) que cumplieron su ciclo de intervención en la zona; en este sentido, no existió una plataforma real de incidencia que ponga sobre la mesa los temas sociales, entre ellos el educativo.

⁵¹ Para fines de identificación y reconocimiento de sus testimonios, la profesional en mención ha sido codificada como EEU.

⁵² En la estructura narrativa se presenta como evento relacionado ER2.

4.3 El segundo momento: La discontinuidad del tema educativo en la agenda

El segundo momento corresponde a la gestión de los dos siguientes gobiernos locales⁵³ objeto de estudio, y a tres nuevas autoridades, tal como a continuación se presenta:

Tabla 9: Los dos segundos gobiernos objeto de estudio

2011 – 2013	2014	2015 - 2016
3° gobierno (estudiado)		4° gobierno (estudiado)
3° alcalde estudiado (JB)	4° alcalde estudiado ⁵⁴ (RD)	5° alcalde estudiado (EH)

4.3.1 Gestión municipal (3° gobierno local) con otras prioridades y con problemas de corrupción⁵⁵

El tercer alcalde estudiado asume el cargo luego de una contienda electoral con varios candidatos, entre ellos un líder de una de las comunidades que fueron parte del proyecto; situación que genera tensión en una posibilidad de solicitud de financiamiento para darle vida a las actividades que emprendían los comités de comunicación y de vigilancia en las comunidades. Los pedidos que se realizaban para destinar un presupuesto a la experiencia desde los miembros de las comunidades no lograron convencer al tercer alcalde estudiado, al respecto, uno de los miembros de la comunidad manifiesta: “Nosotros hablamos con los nuevos alcaldes, pero ellos no se interesaron; el alcalde [...] ya no continuó a pesar de que hablamos, nos decía que no había presupuesto”. (ELCV3, entrevista personal, 12 de octubre del 2016).

En este escenario se evidencia la corriente política, sin la intervención de otras corrientes (de problemas, ni de políticas), la experiencia tuvo avances, las evidencias eran reportadas desde la voz y percepciones de los miembros de las comunidades, sin contar con el respaldo de un equipo técnico (emprendedor de política); por tanto, la experiencia se diluye en la vida de la población y se no ingresa en la agenda del tercer alcalde como proceso

⁵³ El último alcalde se encuentra actualmente asumiendo la gestión del gobierno local de Andarapa.

⁵⁴ Alcalde designado el 20 de marzo del 2013, mediante Resolución N° 249-2013-JNE “Convocan a ciudadanos para que asuman cargos de alcalde y regidora de la Municipalidad Distrital de Andarapa, provincia de Andahuaylas, departamento de Apurímac.

⁵⁵ En la estructura narrativa se presenta como evento del episodio objeto de estudio E7-III.

social a impulsar en educación, la prioridad educativa es otra que determina procesos más tangibles y visibles. Al respecto, la Ex – Asesora⁵⁶ (e) de Desarrollo Educativo de la ONG, al establecer contacto con los miembros de las comunidades en el año 2009, pudo identificar que:

“Los líderes de las comunidades mantenían interés por dar continuidad a la experiencia, no obstante, manifestaron que la autoridad del nuevo gobierno no consideró prioritario dentro de su propuesta de gobierno”. (EEG2, entrevista personal, 17 de octubre del 2016)

A ello se agrega que la población carecía de evidencias concretas que permitan demostrar avances, pues las mismas habían sido transferidas al alcalde del segundo gobierno.

Por su parte, el Coordinador de la Mesa Temática de Educación tuvo mayores posibilidades de negociar parte del presupuesto asignado por el segundo alcalde para la Mesa, a partir de una breve explicación de la experiencia del proyecto; sin embargo, no contaba con evidencias de logros (la sistematización o el video) que le permita dar respaldo a su argumento; ni con el soporte del equipo técnico de la ONG que impulsó la experiencia. Al respecto, el tercer alcalde estudiado (2011-2013), replantea el presupuesto comprometido por la gestión del alcalde anterior (segundo alcalde) para la Mesa Temática de Educación (que incluye también la atención a los docentes del proyecto), destinando un monto de 10 mil nuevos soles anuales para dicho espacio; monto que se orienta a actividades de capacitación docente (para docentes del proyecto y del distrito). Si bien, se concretó parte del presupuesto destinado para la Mesa, éste paulatinamente se fue reduciendo, porque el tercer alcalde lo utilizaba para actividades extracurriculares como premiación a campeonatos de fútbol, medallas, diplomas, entre otros.

Los intereses del tercer alcalde se concentraban más en la implementación de infraestructura escolar que al desarrollo de capacidades de la población, por tanto, el presupuesto que el segundo alcalde dejó para la Mesa Temática fue reorientado o modificado para aportar a estos fines y otros vinculados con infraestructura y/o de mobiliario, o reconocimiento en el campo educativo.

⁵⁶ Para fines de identificación y reconocimiento de sus testimonios, la profesional en mención ha sido codificada como EEG2.

Un aspecto estructural que se vivió en este periodo de gobierno se centró en que el tercer alcalde fue acusado de cobros de “comisión” por otorgar la buena pro a servicios prestados por una persona que se le había encargado la elaboración de mueble de la municipalidad. Esta situación es lo que actualmente lo mantiene en prisión.

Al suspender su mandato el tercer alcalde estudiado en el 2013, el Teniente es quien asume la gestión de la Municipalidad de Andarapa por el periodo de culminación del gobierno (2014), convirtiéndose en el cuarto alcalde de estudio. Durante la gestión del tercer gobierno estudiado, se inicia los procesos de supervisión de la Contraloría de la República; en este sentido, la Mesa Temática de Educación sobrevive gracias a la voluntad del Coordinador de la Mesa, pero sin presupuesto destinado para sus actividades. El cuarto alcalde sólo dio continuidad a las actividades previstas en la Municipalidad, considerando las restricciones del caso frente a procesos de control interno que se desarrollaron durante la gestión.

4.3.2 Gestión municipal (4° gobierno local) con otras prioridades con problemas de corrupción⁵⁷

El actual alcalde (quinto y último alcalde estudiado) tiene como prioridad el tema educativo en torno a la construcción de infraestructura educativa, sus énfasis se centran en dar prioridad a la elaboración de expedientes técnicos para la construcción de aulas, precisando que -hasta el momento del levantamiento de información del estudio- se están construyendo aulas en tres instituciones educativas. Desde la percepción de uno de los directores de las instituciones educativa que fueron parte de la experiencia, se precisa que no existe interés del alcalde por invertir en el campo social porque no es rentable; sin embargo, al poner la atención en infraestructura educativa, se logra “los diezmos” que le deja cada expediente elaborado. Y desde la percepción de las familias y miembros de los comités que fueron parte de la experiencia, precisan que; “la municipalidad ahora no quiere apoyarnos en nada. Tal vez se interesen si ustedes hablan por nosotros, tal vez quiera el programa. Nosotros ya no vamos a conversar, ya nos hemos olvidado”. (ELCC1, entrevista personal, 12 de octubre del 2016).

⁵⁷ En la estructura narrativa se presenta como evento del episodio objeto de estudio E7-IV.

En cuanto al reconocimiento del rol de la ONG que impulsó la experiencia objeto de estudio, el quinto alcalde precisa que la ONG ha desarrollado pequeñas infraestructuras para instituciones educativas, pero no reconoce o desconoce el aporte a nivel de procesos formativos y de movilización social vinculado al campo educativo; así como de otros campos sociales. Situación similar sucede con el reconocimiento de otras ONG que tuvieron presencia en la zona.

En cuanto a los planes asumidos de la gestión anterior, manifiesta que no ha existido ningún reporte de gestión, y que ha existido la presencia de la Contraloría. Asimismo, precisa que no ha habido ningún gobierno local que haya invertido en el tema educativo, y que es la primera vez –con su gobierno- que se está dando atención con infraestructuras escolares.

4.3.3 Mantenimiento del coordinador de la Mesa temática de Educación en Andarapa desde el 2011 hasta el 2016⁵⁸

El director de una de las escuelas se mantiene en el cargo de Coordinador de la Mesa durante las dos gestiones (tercer y cuarto gobierno) del segundo momento de estudio. Durante la gestión del tercer y del cuarto alcalde, continuó asumiendo el rol de director, docente, coordinador de la mesa y gestor del proyecto durante el 2011. El quinto alcalde reconoce la Mesa Temática como un espacio de coordinación, así como el rol de director como Coordinador de la Mesa y docente de una de las escuelas rurales de Andarapa; sin embargo, en este espacio se fue debilitando la participación de los comités de vigilancia y de comunicación, centrando solo la presencia de docentes, tal como lo manifiesta uno de los miembros de uno de los comités que fueron parte de la experiencia:

“En la Mesa Temática de Educación en Andarapa hablamos de que Solaris ya nos capacitó y sigamos adelante en educación. Ahora ya no hay representante de la comunidad para que hable en la mesa temática”. (ELCV3, entrevista personal, 12 de octubre del 2016).

El presupuesto asignado por la gestión del segundo alcalde, al ser recortado por el tercer alcalde, obligó al Coordinador de la Mesa Temática de Educación a reducir aún más las actividades de capacitación docente para toda la red de Andarapa. Durante la cuarta

⁵⁸ En la estructura narrativa se presenta como evento del episodio objeto de estudio E5-II.

gestión, el quinto alcalde ha designado el importe de 20 mil nuevos soles para fines de capacitación docente del distrito, como parte del presupuesto participativo. Por su lado, el Coordinador de la Mesa, manifiesta que el monto asignado se ha mantenido a lo largo del tiempo, no hay un incremento y lo destina para capacitación de los docentes; sin embargo, también reconoce que los procesos vinculados al trabajo con los líderes y autoridades de las comunidades ha sido obviado, lo cual ha debilitado la relación con las autoridades y líderes para impulso de iniciativas de orden social como una mirada comunitaria.

4.3.4 Debilitamiento paulatino en la continuidad o mantenimiento de la experiencia hasta su extinción (desde el 2011 al 2016) ⁵⁹

Han pasado cuatro años, desde la transferencia del proyecto por la ONG, tiempo en el cual los niños y las familias transitan su ciclo escolar y egresan, por tanto las prácticas quedan instaladas en quienes fueron parte de la experiencia, especialmente los docentes y los miembros de los comités de comunicación y vigilancia; sin embargo el número de familias se va reduciendo, quedando solo quienes tienen aún hijos más pequeños en las escuelas, quienes mantienen las prácticas instaladas de manera más personal. Algunas valoraciones de las familias y representantes de las comunidades que fueron parte de la experiencia permiten identificar las prácticas incorporadas:

“Aquellos niños ahora tienen un buen estudio; algunos son agrónomos otros trabajan en salud, algunos son policías o están estudiando para policías, otros están en las universidades de Andahuaylas y otros en la Beca 18”. (ELCV3, entrevista personal, 12 de octubre del 2016).

“Hemos cambiado totalmente nuestro modo de vivir. Nuestros hijos están bien, también en sus estudios”. (ELCC3, entrevista personal, 10 de octubre del 2016).

“Antes decían que solo la mujer debe cocinar, al varón le podemos salar decían, ahora es igual los hijos varón y mujer cocinan y hacen la limpieza igual”. (ELCC2, entrevista personal, 10 de octubre del 2016).

“Al principio los profesores tiraban con el palo del puntero en la cabeza. Desde que hubo las capacitaciones con el proyecto, los profesores ya son bien educados, ya no trauman a los estudiantes, también nos explica bonito a los padres de familia”. (ELCC2, entrevista personal, 10 de octubre del 2016).

⁵⁹ En la estructura narrativa se presenta como evento del episodio objeto de estudio E8-I.

Por su parte, los miembros de los comités se mantienen en sus cargos, pero no todos operan porque no existen las condiciones humanas o técnicas para hacerlo, y existe ausencia de un equipo técnico que les de soporte; por tanto, han retomado con mayor énfasis las actividades del campo, como dirigente en Andarapa, promotor en actividades productivas; y sólo algunos miembros del comité de comunicación siguen promoviendo mensajes vinculados a la educación de los niños y niñas:

“Ya no sigo con el comité de comunicación de mi comunidad porque ya estoy solita, ya no puedo”. (ELCC3, entrevista personal, 10 de octubre del 2016).

“No nos ha convocado, no ha renovado a los miembros del comité, seguimos siendo los mismos”. (ELCC2, entrevista personal, 10 de octubre del 2016).

“La radio todavía está funcionando nosotros vamos a hablar lo que podamos, ahora que soy teniente alcalde hablo como tal, ya no como parte del comité. Si hablo siempre de educación por ya me capacité, hablo a los padres para que no hagan faltar a sus hijos. Los spots radiales del FAE lo ponemos a veces”. (ELCV3, entrevista personal, 12 de octubre del 2016).

A octubre del 2016, son 7 años del proceso de transferencia del proyecto por la ONG al gobierno local de Andarapa, la memoria es frágil o existe desconocimiento desde la gestión del alcalde actual (quinto alcalde estudiado) en función a todo lo actuado por las gestiones pasadas. En tanto en las comunidades se identifica prácticas instaladas en las familias (buen trato, afecto, cuidado, asistencia) que fueron parte de la experiencia, así como líderes y autoridades que formaron parte de los comités de comunicación y de vigilancia que recuerdan la experiencia como valiosa, pero se encuentran comprometidos con otros procesos sociales desde la intervención de los diversos Ministerios. Se mantiene la mayor parte de los docentes, existe una buena relación entre comunidad y escuela, una relación de respeto; pero el tejido social construido se ha ido debilitando.

Tanto los docentes como las familias y líderes informan que los niños y niñas -que ahora son adolescentes- son autónomos, han crecido con mayor seguridad, son respetuosos y se encuentran estudiando diversos oficios y profesiones como psicología, ingeniería, docencia, ingeniería agrícola, telecomunicaciones, entre otros; asimismo sostienen que uno de los niños que fue, ahora es alcalde de una de las comunidades y brinda apoyo permanente a la escuela.

Estas valoraciones, que no han sido procesadas en un documento, son reconocidas por todos quienes fueron parte de la experiencia, mas es desconocido por quienes no estuvieron involucrados o se alejaron del proceso o la experiencia por cumplir su ciclo en la gestión del gobierno local. La población precisa que no ha habido un equipo permanente que los capacite y los asesore para seguir mejorando la educación de sus niños y niñas, un equipo que les oriente en las gestiones con la municipalidad para exigir apoyo y presupuesto.

4.4 El escenario actual (2017) en la zona donde tuvo intervención

En el contexto –por gestiones del alcalde actual (quinto alcalde estudiado), se están construyendo aulas en tres escuelas; sin alertar que en el contexto rural se está reduciendo el número de estudiantes, pues gran parte de la población escolar está migrando a la ciudad de Andahuaylas para vivir y estudiar, ello debido a que buscan mayores posibilidades de desarrollo y porque –de acuerdo a la opinión de algunos padres- informan que la educación en la ciudad es mejor.

Así, como producto de la migración, se ha evidenciado que existe un número mayor de aulas que número de alumnos, por tanto, varias aulas quedan vacías; esto lleva también a un excedente de docentes en la zona rural y en una saturación de alumnos en la ciudad que sobrepasa la capacidad de atención que pueden brindar los docentes a los estudiantes en la ciudad.

Por su parte, las comunidades siguen identificando como problemática la educación en lo vinculado al cambio de prácticas, al respecto, por lo tanto consideran que es importante que se retome la experiencia para las nuevas generaciones, así una de las entrevistadas precisa “si el alcalde dice que en Huayllayocc ya hubo ese programa dígame que las nuevas generaciones no están capacitadas” (ELCC2, entrevista personal, 10 de octubre del 2016), otro entrevistado exige “al alcalde le diría que retome el convenio y lo ponga en marcha” (ELCV3, entrevista personal, 12 de octubre del 2016), y otro entrevistado plantea problemáticas vinculadas a la educación de los niños y jóvenes:

“Ahora algunos niños de las comunidades están comportándose como los pandilleritos de Andahuaylas, las niñas también están saliendo embarazadas solo a los 18 años, algunas a los 16 y los hijos quieren traer su pareja a esa edad. Si escucharan las charlas del proyecto, no caerían en ningún error”. (ELCC1, entrevista personal, 12 de octubre del 2016).

Al mismo tiempo, estos líderes plantean su interés en ser parte de la experiencia en una nueva fase de intervención si es de interés de la autoridad local el reactivarla: “Yo siempre estuve con ganas de apoyar, todavía tengo un hijo, y siempre asumí cargos porque quiero lo mejor para mi pueblo (ELCV3, entrevista personal, 12 de octubre del 2016); o de impulsar su reactivación “Si fueras a Andarapa, yo iría contigo, le diría [al alcalde actual] que vuelva [el proyecto]; y si yo fuera alcaldesa diría que vuelva y apoyaría [el proyecto]” (ELCC2, entrevista personal, 10 de octubre del 2016).

Sin embargo, la población también es consciente que requieren del impulso externo para desarrollar experiencias que les aporte socialmente, como es el caso de educación; es decir, requieren de un actor externo que los impulse, los oriente y les rete a seguir mejorando.

4.5 Valorando la experiencia

Al concluir el proceso de reconstrucción histórica, y a manera de corolario, se evidencia que la experiencia se va debilitando durante el último periodo del segundo alcalde estudiado por temas técnicos y financieros; sin embargo, pierde continuidad al inicio de la gestión del tercer alcalde estudiado. Al respecto, el segundo alcalde manifiesta que “después de nosotros [primer y segundo alcalde], murió el proyecto con [el tercer alcalde]”, idea que es respaldada por los miembros de la comunidad, al precisar que “los alcaldes [primer y segundo alcalde] apoyaron, los demás se olvidaron”. (ELCV3, entrevista personal, 12 de octubre del 2016)

Sin embargo, el mecanismo que ha sobrevivido a través del tiempo y gracias al rol del Director de una de las escuelas, es la Mesa Temática de Educación, que se convierte en una plataforma de oportunidad establecida para atender las demandas de los docentes, pero se desvirtúa el sentido de la experiencia de articulación escuela y comunidad que fue

reconocida a nivel internacional por CEPAL. Al mismo tiempo se desvirtúa el rol de la Mesa Técnica de Educación, por no contar con el soporte de la Mesa de Concertación y Lucha contra la Pobreza que facilite procesos reflexivos y de propuestas sobre campos sociales vinculados al desarrollo de capacidades y a las oportunidades de desarrollo de la población.

4.6 Reflexiones desde la realidad

4.6.1 El tema educativo ¿Por qué y para quienes es relevante?: desde la opinión de los actores

Si bien existen diversos mensajes brindados por los entrevistados, es clave que el tema educativo está en el ideario de cada uno, desde sus diversas percepciones y experiencias de vida; siendo relevante para cada uno desde su perspectiva; pero al mismo tiempo generando confluencias que les permitan construir una idea de educación en la zona y para la zona.

Así, el primer alcalde que inició la dinamización de la experiencia centra su atención en la promoción de cambios y mejoras en los niños; en tanto el segundo alcalde asume que no solo es hacer obras de infraestructura (con fierro y cemento), sino enfatiza en el desarrollo de las capacidades de los niños y niñas como posibilidades de desarrollo presente y futuro; por tanto, da valor a la inversión que se orienta hacia dicho fin:

“La mejor obra es dejar intelectualmente en la mente de casa uno de los jóvenes aprendizajes, conocimientos [...] las obras de fierro y cemento son casi muertos. Mientras que una inversión en educación en los niños ahí está, ahí está... no muere, sino continúa”. (EA2, entrevista personal, 09 de octubre del 2016).

Son justamente estos dos alcaldes que dieron vida e impulsaron un proyecto, una experiencia, un reto desde una visión de desarrollo desde el presente para el futuro. Son alcaldes que transitaron hacia una concepción de la educación como derecho para los niños y niñas de sus comunidades, aspectos se vinculan con el desarrollo de las capacidades de los estudiantes para poder seguir desarrollándose a futuro y aportar al desarrollo de su localidad.

Desde las perspectivas de algunos miembros del equipo técnico (responsable y especialistas en educación y en comunicación) que impulsaron el proyecto, se identifica la relevancia del tema educativo como una posibilidad del “desarrollo de la identidad”, como un medio para “lograr equilibrar el desencuentro entre lo rural y lo urbano”, como un mecanismo o posibilidad para la “erradicación del maltrato en la escuela”, como una posibilidad de “respeto a los saberes previos”, de lograr “inclusión y calidad”, como medio para “generar cambios en los niños y niñas, con mayor capacidad de liderazgo, autoestima y participación” y –sobretudo- como proceso formativo integral que implica impulsar “la educación desde la familia [...] porque en la lógica andina, es la familia parte de la educación; y es la que se queda, en tanto los docentes son rotativos”.

Desde la perspectiva el Director de una escuela y, al mismo tiempo, Coordinador de la Mesa Temática, recurre a su experiencia de vida en la infancia y las escasas posibilidades de desarrollo, y ve a la educación como “una forma de lograr oportunidades de desarrollo, salir del círculo de la pobreza, y como un medio de mantenerse relacionado con las personas” (EDiC). En tanto otros colegas sostienen que es una posibilidad de brindar un trato equitativo entre niños y niñas, dar “afecto y cariño, y fortalecimiento de lazos entre la escuela y la comunidad” (EDo), para “formar buenas personas, buenas autoridades y buenos líderes que lleven adelante a su comunidad” (EDi).

Y desde la perspectiva de los miembros de las comunidades, se precisa que la educación es relevante porque “forma a los niños y niñas en el cuidado de su cuerpo, de su salud” (ELCC1), les permite desarrollarse siendo conscientes “de sus derechos” (ELCV1) y, les aporta al establecimiento de relaciones positivas con sus pares y adultos.

A partir de las ideas o afirmaciones desde las autoridades involucradas en el proyecto, el equipo técnico, los docente y los líderes y miembros de los comités, se puede determinar que -desde las diversas percepciones- la idea central de la importancia del tema educativo se centra en una posibilidad de mejora y desarrollo de las personas, para ser mejores personas que aporten al desarrollo de sus comunidades y de la población, proceso que se desarrolla desde pequeños y que es permanente a lo largo del tiempo; y permite salir del círculo de la pobreza, es decir es Desarrollo Social; sin embargo no todos piensan igual, la actual autoridad de la Municipalidad de Andarapa centra su atención en aspecto tangibles y casi

inmediatos (obras de cemento) como el aporte al campo educativo; y éste puede ser el quiebre con la visión de desarrollo que tienen los diversos actores entrevistados.

4.6.2 El argumento o narrativa, las habilidades y estrategias de los emprendedores como factores decisores del establecimiento de la agenda

Existen 3 elementos clave, desde los emprendedores -que aprenden a ser emprendedores o los son- para el establecimiento de la agenda: el argumento o narrativa del que plantea la propuesta, las habilidades que tiene como emprendedor para poder transmitir el mensaje y las estrategias que desarrolla en dicho proceso. La narrativa o argumento es lo que le da cuerpo y forma a las estrategias que impulsan los emprendedores, y es la que se respalda en las habilidades del emprendedor para el fin correspondiente: colocar y mantener en la agenda un tema, para este caso el educativo.

A partir del aporte de Stone (1988)- en torno a las narrativas como una «historia causal» (citado en Alza, 2014) que cada grupo social particulariza desde su propia historia y la utiliza para el hacer política y, en función de las reglas y al marco institucional en el que se encuentra, se identifica en la experiencia empírica estudiada diversos argumentos o narrativas clave. Así, desde el equipo técnico (o de quienes aprendieron a ser emprendedores) a cargo de la gestión del proyecto, sus mensajes o narrativas se concentran en los roles o funciones de la autoridad, de las familias y lo que se espera lograr con la intervención.

Desde lo que debe dejar la autoridad al término de su gestión, se precisa: “la autoridad puede dejar una pista que se deteriora con el tiempo, pero lo que hagamos con los chicos y con los papás es algo que no se le quita... nadie te quita lo que has aprendido” (ET3, entrevista personal, 10 de octubre del 2016); por otro lado, en torno al rol de las familias en la gestión del proyecto, precisan que “los padres están muy activos en este tipo de proyecto, la escuela está abierta a la familia, los padres ya no hacen faltar a los niños” (ET4, entrevista personal, 10 de octubre del 2016); y -finalmente- en torno a la generación de cambios de prácticas para el buen trato de los niños en su desarrollo dirigida a los docentes, a la comunidad y a la autoridad local, definen que “la convivencia armoniosa, sin maltrato, era una escuela abierta a la comunidad” (ET1, entrevista personal, 14 de octubre del 2016).

Una valoración clave que brindó el responsable de la gestión –en relación al segundo alcalde- precisaba “a la municipalidad les encantaba que no hubiese maltrato en la escuela”. La recurrencia de los mensajes sumaba y alineaba una intencionalidad que fue asimilada –especialmente- por el segundo alcalde, cuando en sus discursos él precisa y defendía la intervención diciendo que “la mejor obra es dejar intelectualmente en la mente de cada uno de los jóvenes aprendizajes, conocimiento (...) ahí está, no muere, sino continúa” (EA2). A ello, el ex – responsable de la gestión del proyecto agrega “con estos mensajes, el alcalde entendió muy bien que eran factores asociados a la calidad del servicio”. (ET1, entrevista personal, 14 de octubre del 2016).

En cuanto a los **emprendedores** de políticas públicas, Kingdon (2003) las define como personas que están presentes en el proceso de elaboración de las políticas, invierten su tiempo, su energía, reputación y por su parte, Barzelay (s.f.) las define como actores que tienen que estar conectadas a la realidad social y con sensibilidad social (Barzelay, s.f.), y en función a ello es que pueden movilizar procesos para identificar los problemas o aprender a reconocerlos, vincularlos con soluciones posibles –desde la lectura de la realidad y la experiencia que le da el tiempo y el contexto (para este caso el rural)- y aprovechan los espacios de coyuntura, formales e informales para plantear las propuestas posibles a impulsar, con un argumento válido, técnico y de sensibilidad social, además de manejar datos numéricos, presupuestarios y de imagen política.

Es un gran reto el que tiene el emprendedor, quien no viene con una formación definida para tal fin, sino se va formando en el camino, en sus interacciones en diversos espacios políticos y sociales, y donde va validando diversas estrategias. En este sentido, los emprendedores de esta experiencia fueron el equipo técnico en proceso de aprendizaje, con un estilo comunicacional clave, que permitía generar sensibilización desde el recuerdo de la experiencia de vida, con argumentos técnicos comprensibles y desde el rol de la autoridad para que deje una evidencia tangible que “hizo algo muy importante por la educación de su distrito”. Así, por ejemplo, como producto de los procesos de interacción entre el equipo y los alcaldes, la incorporación del sentido de la experiencia fue logrando un mayor nivel de importancia para cada uno, en su tiempo y en su espacio de gestión y posterior a ello, pues el proyecto trascendió la gestión de cada autoridad:

“[El primer alcalde] entendió -en el proceso la movilización de los mismos docentes y de las familias- [el sentido de la experiencia], y cuando regresa a su escuela [como docente], él empieza a exigir que el proyecto sea impulsado por la municipalidad. Pedía que se invierta en el proyecto y sentía que [el segundo alcalde] pensaba que era su proyecto personal, por eso [inicialmente] no quería financiar. [...] En cuanto [al segundo alcalde], entendió rápidamente el proyecto, debido a la influencia y posición que ponían los líderes y autoridades comunales de los comités”. (ET1, entrevista personal, 14 de octubre del 2016).

A la par de este equipo de emprendedores, fueron iniciando la preparación de otros emprendedores que eran los mismos representantes y autoridades de las comunidades involucrados en la experiencia, quienes tenían voz y voto de insistencia y exigencia de derechos más conscientes sobre lo que requieren los niños de sus comunidades en educación, el equipo técnico los fue preparando para que asuman una postura de incidencia, aprovechando los recursos a los que tenían acceso:

“[El segundo alcalde] en algún momento cuando conversamos y me pedía que explicara, entonces, me encantaba que ya tenga el mensaje posicionado gracias a los comités de vigilancia y de comunicación, pues todos los miércoles se realizaba los mensajes radiales y eso ayudó, además el coordinador de la mesa temática fue clave, porque tenía claro el sentido del proyecto y él ponía la incidencia con [el segundo alcalde]”. (ET1, entrevista personal, 14 de octubre del 2016).

En cuanto a los procesos o mecanismos para el establecimiento de la agenda, se precisa que éstas son prácticas y estrategias que los emprendedores de política desarrollan para lograr que los temas ingresen en la agenda gubernamental. En este sentido, a partir de las entrevistas realizadas a los diversos actores, se puede identificar que las prácticas que utilizaron fueron inicialmente la vinculación con aliados estratégicos como el cooperante internacional (cooperación bilateral), pues esta instancia dio respaldo para impulsar la experiencia al aprobarla y financiarla, es preciso reconocer que -para un gobierno local- es un aspecto clave e importante que le da prestigio en su gestión a la firma de convenios de cooperación.

Ya durante la etapa de implementación, para darle continuidad a la experiencia entre un gobierno saliente y uno entrante, se utilizaron como prácticas la generación de capacidades de los miembros, así, fueron los docentes y los líderes de la comunidad quienes tuvieron una voz y un voto en los diversos espacios de incidencia como la Mesa Temática de Educación, en el presupuesto participativo y las visitas a las autoridades en los

Municipios. El rol del equipo fue brindar soporte, analizar los contextos y retroalimentar a los que llevaban la voz del tema educativo.

“La incidencia, para el municipio, era participar en los presupuestos participativos, que eran en 2 fases, en las etapas zonales y en la distrital. Ahí posicionábamos con nuestros líderes, con quienes anticipadamente conversábamos, ahí reflexionábamos, y ellos ponían en esos espacios de presupuesto participativo el tema educativo, así como en el balance de rendición de cuentas [...]. También teníamos que colocar a los directores y docente para que posicionaran al proyecto en el presupuesto participativo y otros espacios que promovía la comunidad [...]. Nosotros estábamos como visitantes, quien hablaban eran nuestras autoridades comunales, y en esos espacios seguíamos reflexionando sobre los mensajes que dábamos para los otros espacios de presupuesto participativo en las otras comunidades”. (ET1, entrevista personal, 14 de octubre del 2016).

Otra práctica fue el uso de evidencias, especialmente fotografías y datos procesados sobre el incremento de la asistencia escolar que eran presentadas en la Mesa Temática de Educación o en las mismas reuniones con el alcalde.

En cuanto a la práctica de aproximación de actores, es decir a los alcaldes y regidores, sea cual fuese su posición política, se consideraba clave desarrollarla, por tanto se gestionaba el desarrollo reuniones donde el equipo técnico participaba conjuntamente con autoridades y líderes de la comunidad, representantes de los docentes como el coordinador de la mesa temática de la educación, en estos espacios, la retórica o narrativa era clave para generar convencimiento en el autoridad, a fin que pueda decidir la continuidad de la experiencia, como parte de su voluntad política; esta práctica era complementada con la invitación a la autoridad a movilizarse por las comunidades para reconocer los procesos que se desarrollaban.

“Otra forma de posicionarse fue encontrar regidores de las comunidades como el de Illahuasi, que estaban en las asambleas de Illahuasi, ellos eran voceros del proyecto porque los convencíamos, y les decíamos, tú eres el que me representa en mi tierra en esos espacios, ellos eran los personajes clave para las reuniones de regidores, que eran como los infiltrados del proyecto”. (ET1, entrevista personal, 14 de octubre del 2016).

Paulatinamente se reforzó esta estrategia de acercamiento de la autoridad a las comunidades; y una vez puesto el tema en la agenda, la autoridad se fue involucrando en la dinámica del proyecto y participaba en las asambleas comunales para conocer los requerimientos de los líderes de la comunidad frente al tema educativo y otros de interés:

“Otro espacio de incidencia era cuando las comunidades invitaban al alcalde y regidores a sus asambleas, ellos invitaban y ahí los líderes fundamentaban lo que se quería o buscaba, con uno de los mensajes clave que era: *“erradicar el maltrato a nivel del distrito porque el maltrato repercute en el aprendizaje...”* y si hay maltrato eso hace daño, entonces hay que hacer campañas radiales, ver las familias donde hay maltrato y hacerles ver que no es bueno. Otro mensaje era: *“si vamos a enviar a nuestros hijos tarde sin alimentación; o si en época de siembra o cosecha faltan, entonces eso no ayuda”*, este mensaje va a ayudar que los niños lleguen temprano y limpios y los profesores lleguen temprano, [pero también] hay que mejorar la calidad del servicio mismo que ofrece la institución educativa, como los espacios de tutoría bien implementados, los comedores, los turnos de los padres para la limpieza de la escuela y de los servicios higiénicos fuera de la hora de clase”. (ET1, entrevista personal, 14 de octubre del 2016).

Estos temas de interés y los argumentos que escuchaban las autoridades, los sensibilizaba y los comprometía a apoyar, así el alcalde apoyó con la implementación de los espacios educativos para actividades productivas como la entrega de semillas para los huertos y “la comunidad sentía que su alcalde estaba siempre con ellos, eso era importante para la comunidad”. (ET1, entrevista personal, 14 de octubre del 2016).

Todo este proceso de movilización se generó entre el primer y el segundo gobierno local, con la presencia del equipo técnico gestor del proyecto; a la salida del equipo técnico, los procesos de incidencia se mantuvieron, pero se fueron debilitando lentamente. Es posible que los procesos de transferencia de capacidades requieran un tiempo mayor en la zona para que la población logre un mayor empoderamiento para solicitar el respaldo de las nuevas autoridades locales. El único espacio que se ha mantenido hasta este momento es la Mesa Temática de Educación, porque está adscrita a la gestión del gobierno local, y por el rol protagónico del Coordinador de la Mesa Temática que es uno de los directores de las instituciones que formaron parte de la experiencia.

4.6.3 El tema educativo ¿experiencia o política?: condiciones que influyen en el tránsito de una experiencia a una política

Tomando en cuenta lo sinuoso del camino avanzado a lo largo de cuatro gobiernos locales, es importante precisar que el tema educativo se convirtió en una experiencia interesante, retadora para los diversos actores que fueron parte de la misma (el equipo técnico y gestor, los líderes y autoridades locales, los docentes, las familias, los niños; así como las

autoridades locales que llegaron a comprender el sentido de la experiencia y se apropiaron de ella en su esencia); al mismo tiempo la experiencia fue innovadora desde lo que calificó CEPAL por la capacidad para movilizar al colectivo, fortalecer el tejido social, recuperar prácticas culturales e insertar tecnologías para dinamizar procesos comunicacionales y de vigilancia social, en este caso, la asistencia escolar.

Por sus características, la experiencia pudo transitar a un tema de interés político -a nivel institucional- focalizado para cuatro comunidades e instituciones educativas durante los dos primeros periodos de gobierno local, el primer gobierno motivado por impulsar una iniciativa en educación para atender a zonas rurales olvidadas y el segundo por encontrarle sentido a un proceso social que moviliza y genera vigilancia del campo educativo; y si bien la comprensión inicial de la vigilancia fue entendido como control, paulatinamente fue entendido como el derecho a la educación y el buen trato.

En este sentido, se puede identificar como condiciones que permitieron – paulatinamente- que la experiencia transite de la experiencia en sí a una política (entre los dos primeros gobiernos⁶⁰), las siguientes:

- a. Los convenios de cooperación establecidos para un periodo de tiempo determinado, que se había establecido en una duración que articulaba a dos gobiernos locales; junto a ello, el rol de la Municipalidad en la experiencia fue importante.
- b. El reporte de una gestión saliente -a una gestión entrante- sobre la experiencia; conjuntamente a ello, el presupuesto comprometido para la misma y los niveles de responsabilidad entre las partes.
- c. El equipo gestor del proyecto, quién con el conocimiento y la experiencia lograda en el campo, su vinculación e involucramiento en el tejido social, le permitió identificar los requerimientos de las autoridades y líderes, reflexionar sobre las implicancias de la educación al desarrollo de las comunidades, y generó las capacidades para que los

⁶⁰ Las experiencias del tercer y cuarto gobierno estudiado no generaron condiciones de continuidad.

líderes y autoridades comunales, así como los docentes puedan proponer y mantener el tema y la experiencia educativa en la agenda de gobierno.

- d. Las comunidades que creyeron en el proyecto, desde su formulación, que decidieron ser parte de la experiencia de manera voluntaria, y que con la experiencia aprendieron a ver lo valioso de la educación en y para su comunidad; pues la educación trascendió las paredes de la escuela y la escuela fue parte de la comunidad. Esta mirada diferente de la educación permitió que existan argumentos válidos –desde la voz de la misma población- para solicitar y “exigir” a su autoridad el apoyo y respaldo a la experiencia, y promovió la participación de las autoridades en la dinámica comunal.
- e. El medio de comunicación radial ubicado en el mismo Andarapa (además de las radios de las comunidades) pues este espacio ponía en agenda local el tema educativo, desde lo que son los derechos, las horas efectivas de clase, el buen trato y el trato equitativo. Este espacio físico de la radio estaba ubicado en el mismo local de la Municipalidad de Andarapa; por tanto, el mensaje que emitían los comités de comunicación era masivo al distrito y se formalizaban como el posicionamiento de la Municipalidad, que -al mismo tiempo- comprometía a la autoridad local.
- f. El reporte de los sistemas de vigilancia de la asistencia escolar, que se brindaba tanto a las comunidades como a la misma autoridad, se convertía en una herramienta clave que mostraba avances y cambio de prácticas en la intervención de la experiencia, la cual daba argumentos para dar continuidad a la experiencia.
- g. Las autoridades locales eran personas de la zona, que vivían en la zona y que estaban sensibilizadas para impulsar el desarrollo de sus comunidades, entendidas estas como el desarrollo de las capacidades de las personas y de las mismas comunidades, desde el enfoque de derechos y del derecho a la educación de los niños y niñas.

Así, se puede determinar que entre el primer y segundo gobierno la experiencia aprovechó las ventanas de oportunidades definidas por Kingdon: i) la corriente de problemas asumidas por la primera autoridad desde su campaña política y aceptada por la segunda autoridad a partir del reconocimiento de los avances alcanzados con la implementación de la experiencia, ii) la corriente política (politics) que delimitó el tema educativo como

prioridad de la primera autoridad y que fue aceptado y asumido por la segunda autoridad y iii) la corriente de políticas (policy) que fue impulsado por equipo técnico especializado (de la ONG) que elaboró el diagnóstico, diseño e implementó la experiencia, siendo el gobierno local quien acompañó el proceso y cofinanció la intervención con aproximadamente el 5% del presupuesto total definido en el proyecto.

Por las consideraciones antes mencionadas, también se puede definir que tanto la policy (programa de actuación o contenido programático de la política definida) como la politics (intereses de política de diversos actores) han estado presente en la experiencia; sin embargo la polity (el Estado o ámbito institucional estatal que definen el orden político, las reglas y las líneas de actuación pública) o prioridades del país se perciben como débiles a nivel del gobierno local, es decir, existe un débil conexión de la política nacional y regional a la local. Al respecto, esta es una tarea pendiente para próximas investigaciones interesadas en seguir profundizando en el tema de la agenda, considerando el aporte de Rohe (1986) “La política es la realización de la policy con la ayuda de la politics, sobre la base de polity” (citado en Castañeda, 2015).

4.6.4 El tema educativo en la agenda: incubación o disipación de problemas

A lo largo del análisis del evento estudiado, se puede identificar dos momentos, uno de continuidad y otro de discontinuidad del tema educativo en la agenda de gobierno. Frente a lo mencionado, surge la pregunta ¿la experiencia fue un tema de agenda? Al respecto, los actores manifestaron -en su mayoría- que sí, pero en un periodo de tiempo que se sostuvo entre dos gobiernos consecutivos, y estaba en agenda porque las autoridades asumieron su dinamización al establecer convenios interinstitucionales para su implementación, al establecer presupuesto para su cogestión y luego para su mantenimiento en la transferencia del proyecto. Asimismo, argumentaron que se puso en agenda el tema educativo como una preocupación y un tema de interés social vinculado al desarrollo de capacidades, y se formalizó un mecanismo de discusión técnica y de gestión financiera a través de la Mesa Temática de Educación que hasta el momento se mantiene, a pesar de que la experiencia se fue diluyendo en el camino porque las nuevas autoridades no le dieron continuidad. Esta idea es sustentada por uno de los miembros del equipo técnico, quien señala sobre el tema educativo y la experiencia en la agenda:

“Si estaba en el plan de gobierno y había actividades dirigidas y previstas en el presupuesto participativo”. (ET3, entrevista personal, 10 de octubre del 2016).

Asimismo, se señala que este tema -que estuvo en la agenda de dos gobiernos por un tiempo relativamente largo- también estuvo presente en la “agenda social” porque dio la posibilidad de visualizar el desarrollo educativo de los niños de diferentes maneras, desde el rol de la escuela, la familia y de la comunidad; así por ejemplo: “cuando los padres enviaban a los niños a las escuelas en periodo de paro magisterial, entre ellos se organizaban y orientaban a los niños en la lectura, en el trabajo de la radio, en los talleres productivos...” (ET1, entrevista personal, 14 de octubre del 2016) y, desde este aprendizaje, la comunidad y la escuelas estaban interesadas en darle continuidad con la gestión de las nuevas autoridades que no fueron parte de la historia “querían darle continuidad (a la experiencia), con los chicos con los que me encontré me decían que había interés porque la misma comunidad y autoridad exigían continuidad” (ET3, entrevista personal, 10 de octubre del 2016), sin embargo este proceso de continuidad no se concretó, destinándose sólo presupuesto para la Mesa Temática de Educación que se orientó en procesos de capacitación docente; el mismo que era escaso en función al presupuesto total que manejaba anualmente el proyecto.

En este sentido, la experiencia durante los dos primeros gobiernos logró transitar de una agenda pública a una agenda institucional y logró mantenerse por la existencia de un equipo técnico de la ONG (que a su vez asumía el rol de emprendedor de política pública), un presupuesto y convenios establecidos para la implementación; sin embargo, en la fase final del segundo gobierno, el tema en la agenda comienza a debilitarse a partir del 2009, tiempo en el cual la ONG cierra su intervención en la zona y transfiere la experiencia y la gestión del proyecto a la Municipalidad de Andarapa y a la UGEL de Andahuaylas.

La transferencia suponía que ya no se contaría con el equipo técnico (de la ONG) que impulse la experiencia desde su experticia, por tanto, era necesario conformar un equipo técnico local que dinamice la experiencia, lo cual implicaba generar las condiciones desde la UGEL para liberar plazas docentes que forman parte del equipo técnico y desde la Municipalidad de Andarapa generar las condiciones presupuestales para soportar al nuevo equipo técnico. Al respecto, se evidencia debilidad en torno a la capacidad para gestionar la

experiencia educativa desde una lógica descentralizada⁶¹, notándose mayormente un nivel de autonomía desconectada de las políticas educativas establecidas desde la característica de Estado Unitario.

Situación similar se asumía al poner en operación el plan de trabajo diseñado por el equipo de la ONG para darle continuidad a la experiencia, la misma que implica seguir dinamizando el trabajo de los comités de vigilancia y comunicación, monitorear el trabajo de los docentes en las instituciones educativas a través del sistema de vigilancia; aspectos que fueron menos exigentes que lo que desarrollado en las etapas previas, pero implicaba un presupuesto y un equipo a cargo de impulsar el plan. Las acciones previstas no lograron impulsarse en su totalidad, la acción mayor se concentró en la Mesa Temática de Educación y la visita a las instituciones educativas a cargo del Coordinador de la Mesa, quien a su vez asumía -y lo sigue asumiendo- el cargo de director de una de las instituciones educativas; una labor de 4 profesionales (de la ONG) se simplificó en la labor de un solo profesional de la zona, quien no logró ser liberado de su plaza para dinamizar todo el plan establecido; a ello se agrega que el presupuesto comprometido se concentró en las actividades de la Mesa de Educación que se concentró en el total de los docentes de las instituciones educativas rurales del distrito de Andarapa.

Por su parte, los comités de comunicación y vigilancia, a pesar de que fueron reconocidos mediante resolución municipal como parte de las organizaciones comunales que vigilan el servicio educativo y promueven mensajes vinculados al derecho a la educación, asistencia escolar, buen trato y trato equitativo; fueron debilitando el desarrollo de sus actividades. Formalmente, hasta el momento siguen nominalmente designados los miembros como parte de los comités, mas el desarrollo de las actividades que desarrollaban se fueron debilitando a lo largo del tiempo, perdieron espacio en la Mesa Temática de Educación para seguir impulsando el tema educativo como parte de la agenda, y no contaron con el

⁶¹ Sobre lo antes mencionado, cabe precisar que el rol de la UGEL en la etapa inicial de implementación del proyecto fue de acompañante protocolar, en tanto, durante el proceso de transferencia hacia la Municipalidad su rol fue de orden más administrativo que técnico (generar la liberación de la plaza de un docente o tener presencia en las actividades a desarrollar) y la capacidad para tomar decisiones o incidir dependía de las autoridades de la instancia sectorial (gestión desconcentrada), por tanto su nivel de autonomía era débil, considerando además que el proceso de descentralización era aún un proceso en construcción; por su lado, se evidenciaba que la Municipalidad se encontraba más conectada a la dinámica local a la cual debería dar respuesta, pero no se encontraba conscientemente vinculada a la lógica de descentralización normada en el 2002.

presupuesto suficiente para su labor, especialmente para la adquisición de materiales de oficina (papelería, lapiceros, archivadores, entre otros) y de servicios (fotocopias, impresiones, de transporte hacia la radio, entre otros) para el desarrollo de sus actividades.

La segunda autoridad local, por su parte, siguió impulsando el tema educativo en la zona -a partir de la experiencia- participando y presidiendo la Mesa Temática de Educación; gestionando con la UGEL la liberación de plazas y definiendo el presupuesto para el impulso de las actividades de continuidad de la experiencia; sin embargo los recursos con los que contaba y la ausencia de las instituciones de cooperación que fueron aliados técnicos y financieros cerraron su ciclo de intervención en la zona, lo cual debilitó aún más la experiencia. Era el ideal de la segunda autoridad local, expandir la experiencia al total de las instituciones educativas rurales del distrito de Andarapa; sin embargo, no existía viabilidad técnica, ni financiera para que ésta se concretice, iniciándose el debilitamiento o la **disipación de la experiencia** como parte de la política institucional.

La autoridad en mención -que se había empoderado- creía en la experiencia y trataba de impulsarla, sin embargo, la capacidad de gestión pública no generaba las condiciones para su continuidad como parte de la agenda gubernamental; este aspecto fue percibido por CEPAL, durante la visita de evaluación de la experiencia para el concurso de innovación social del año 2009:

“Desde CEPAL la experiencia tenía elementos de interés tales como la vigilancia comunitaria y la estrategia de comunicación, no obstante, el hecho de no haber logrado un adecuado tránsito hacia una política institucional formal no aseguraba, sostenibilidad, en la opinión del Consejo de Notables de CEPAL”. (EEG2⁶², entrevista personal, 17 de octubre del 2016).

A la ascensión al cargo de alcalde de la tercera autoridad, la experiencia educativa se debilitó mucho más y pasó a ser parte de la disipación del problema (ya no era parte de la agenda pública); a pesar de que existieron políticas nacionales y regionales que se vincularon con las prioridades y énfasis de atención que desarrollaba la experiencia; sin embargo, no reportaba condiciones que aseguren continuidad a largo plazo y se mantenga como parte de una agenda gubernamental o institucional.

⁶² Profesional de la ONG que tuvo como misión acompañar a los representantes de CEPAL en la visita de campo, así como presentar en Guatemala la experiencia “Familias Andinas Educadoras” en el concurso promovido por CEPAL.

Al respecto, al indagar sobre la existencia de otros problemas emergentes en el campo educativo por parte de las autoridades del tercer y cuarto gobierno, tanto el equipo técnico como los miembros de la comunidad entrevistados, no identificaron la existencia de otros problemas emergentes, sino el interés por brindar obras de infraestructura. Al respecto, uno de los entrevistados señala:

“No es que hubo otros temas más graves, sino que el alcalde, según uno de los líderes de la comunidad, no prestó un interés real por la experiencia, pese a que los líderes le reportaron sobre la misma en diversos momentos”. (EEG2, entrevista personal, 17 de octubre del 2016).

Asimismo, al indagar sobre las condiciones que no favorecieron la continuidad de la experiencia en la agenda de gobierno, se identifica una vinculada a la gestión pública y otra al rol emprendedor de las autoridades y líderes de las comunidades; ambas no se habían desarrollado o consolidado para lograr el mantenimiento de la experiencia en la agenda gubernamental. Al respecto, se señala:

“La experiencia era relevante en sí, pero requería que los emprendedores de política [equipo técnico de la ONG] transfieran capacidades de gestión al gobierno local para que la experiencia caminara sola”. (EEG2, entrevista personal, 17 de octubre del 2016).

“Éramos reconocidos como miembros de los comités cuando la ONG dejó [el proyecto] al municipio. De hablar [sobre el proyecto], si hablamos con los nuevos alcaldes, pero a ellos no se interesaron; el alcalde [del tercer gobierno] ya no continuó a pesar de hablar con él, decía que no había presupuesto. Aquí las personas esperamos que alguien nos exija. Antes la ONG nos recordaba que cosas hacer, y nosotros con ganas nos exigíamos”. (ELCV3, entrevista personal, 12 de octubre del 2016).

En este sentido, no se identifica en la agenda del tercer y cuarto gobierno si la experiencia educativa se encuentra en incubación, más si se identifica su disipación, junto con la de otras experiencias en otros campos como infancia, salud, desarrollo productivo, entre otros. Una evidencia concreta es que el actual alcalde desconoce de la existencia de proyectos o experiencias educativas (y de otros campos sociales) que hayan sido impulsadas en las comunidades entre los años 2003 al 2009, mas si reconoce la presencia de las instituciones para la implementación de obras de infraestructura como el sistema de agua potable para las comunidades, aulas y baños para las instituciones educativas. La autoridad en mención tampoco logra identificar la relación de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza y su vinculación con la Mesa Temática de Educación.

Otras causas tangibles que aportaron a la disipación de la experiencia, considerando los filtros negativos (desincentivadores) planteados por Ortega y Ruiz (2005) se pueden definir de la siguiente manera:

- a. El **papel de los grupos de interés** (ONG que impulso la experiencias, y otras instituciones de la sociedad civil) se fue debilitando a partir de fines del segundo gobierno, porque fueron cerrando sus intervenciones en la zona; por tanto la Mesa Temática de Educación que estuvo conformada tanto por docentes, miembros de los comités de comunicación y vigilancia, líderes y autoridades de las comunidades, miembros de la organización civil y autoridades locales, espacio en el cual se colocaba y se mantenía el tema educativo en agenda mediante las estrategias de incidencia especialmente; sin embargo a la salida de la sociedad civil, la Mesa se circunscribe a la presencia del Coordinador de la Mesa, representantes de las instituciones educativas del distrito y el alcalde, el espacio se convierte en un espacio de coordinación entre la autoridad y los ciudadanos, para determinar el desarrollo de un plan de trabajo anual (vinculado exclusivamente a la capacitación docente) y la solicitud de recursos para su implementación.
- b. El **tema educativo como problemática** vinculado al desarrollo de capacidades en la población para revertir el problema de la inasistencia escolar y de maltrato, no generaba un gran grado de impacto emocional en la autoridad competente del tercer y cuarto gobierno; pues sus prioridades estaban enfocadas al campo educativo en torno a brindar mejoras en las condiciones de infraestructuras.
- c. El **momento del ciclo político** en el tercer y cuarto gobierno no ha generado las condiciones para aceptar las demandas externas (policy window), por tanto los alcaldes tienen una agenda establecida vinculada al tema educativo a través de la implementación de obras de infraestructura, implementación de mobiliario o apoyo a encuentros deportivos con premios de ganadores. El tema educativo, desde el énfasis social y político, ha perdido visibilidad.

CAPÍTULO V

UNA PROPUESTA MODELO DE ACTUACIÓN

La experiencia es muy rica y los eventos se pueden abordar desde diversas dimensiones -que se articulan- tal como se ha presentado en el esquema narrativo. Así, al considerar una propuesta de lineamientos, es necesario ir generalizando algunos elementos posibles a replicar en otros espacios.

A continuación, se definen los siguientes lineamientos, con cargo a ser validados y enriquecidos en propuestas futuras de intervención, análisis o estudios, para colocar el tema en agenda y mantenerlo.

5.1. Colocar el tema en agenda implica:

- 5.1.1 Partir de una necesidad, un requerimiento y una apuesta social, la cual puede movilizarse desde la misma autoridad, sus regidores, o desde las comunidades, la sociedad, y/o la cooperación. Es clave identificar un elemento que unifique en la diferencia, pues permite llegar a consensos en una definición de diseño de experiencias y definición de políticas.
- 5.1.2 Reconocer los espacios y mecanismos clave de incidencia (en este caso la mesa temática de educación), así como construir y desarrollar un argumento que movilice a las autoridades desde la experiencia de vida, en un lenguaje claro y preciso, y en función a experiencias previas.
- 5.1.3 Armonizar el requerimiento con las políticas nacionales, regionales y locales, sin perder de vista la voz de las comunidades. Una experiencia que se formaliza es porque ha sido asumida y aceptada por la comunidad, y no impuesta. En este contexto

es clave también identificar los mecanismos más efectivos en el marco de la descentralización del sector (y de otros sectores) y de su articulación intersectorial e intergubernamental.

5.2. Mantener el tema en agenda implica:

- 5.2.1 Asumir que la experiencia no es estática, que los temas cambian o se reformulan, pero las estrategias pueden mantenerse. Así, si el tema de agenda era asistencia escolar, buen trato y trato equitativo; lo lógico tendría que ser evaluar el tema para definir si ya ha sido logrado, plantear mejoras, y/o incorporar otros temas que son de emergencia o gran importancia a lograr, como “logros de aprendizaje”, sin perder el sentido de las prácticas logradas con el tema anterior.
- 5.2.2 Elaborar reportes sistemáticos a nivel cualitativo y cuantitativo que permita brindar a la autoridad información clara y precisa sobre los avances de una intervención. De la mano con ella, es clave complementar con testimonios y experiencias de vida motivadores que sensibilicen el rol de la autoridad. Un ejemplo concreto es que actualmente, la mayor parte de niños que fueron parte de la experiencia, se encuentran estudiando carreras técnicas y/o profesionales, han sido becados por beca 18 y uno de ellos es alcalde de una de las comunidades.
- 5.2.3 Preparar a los miembros de la comunidad o del contexto, de manera sistemática, para que desarrollen capacidades de emprendimiento de políticas públicas, con la finalidad que, a la culminación de una experiencia, puedan tener la capacidad de lograr incidir en el proceso de mantenimiento de una propuesta ya implantada o iniciar el desarrollo de nuevas propuestas. Paralelo a este proceso, la Academia puede desarrollar un rol importante al identificar narrativas, mecanismos y estrategias efectivas que se impulsen y permitan desarrollar experiencias de asistencia técnicas y/o formativas para emprendedores presentes y futuros.

CONCLUSIONES

1. Es posible que un tema educativo (o social) desarrollado a través de una experiencia pueda transitar a ser una política pública, en la medida que los procesos de soporte sean clave para lograr su mantenimiento en la agenda institucional; estos elementos de soporte son las condiciones que se concretan en procesos formales (convenidos interinstitucionales, planes de desarrollo que consideran la experiencia, presupuestos comprometidos, equipos técnicos, entre otros), procesos sociales (movilización de representantes previamente empoderados sobre el tema de interés que requieren poner en agenda con evidencias concretas de avances o logros, que difunden información en espacios comunicaciones, entre otros), identificación de mecanismos y/o espacios de participación (espacios en los cuales se definen y priorizan temas de agenda, donde está presente la autoridad y sus intereses políticos y sociales), desarrollar un argumento válido, sencillo, claro y motivacional (para que las autoridades puedan sensibilizarse sobre el tema). Sin embargo, también es posible que la experiencia no mantenga continuidad cuando no cumpla con algunas de las condiciones antes mencionadas.

Así, desde la experiencia analizada, se identifica que ésta se mantuvo en la agenda institucional o gubernamental a lo largo de dos primeros gobiernos locales por decisión de las autoridades de turno; y se fue debilitando a partir del cierre de la intervención del proyecto (2009) a cargo del equipo técnico del proyecto (de la ONG a cargo) y el proceso de transferencia formal (técnica) y el establecimiento de compromisos desde la Municipalidad y la UGEL Andahuaylas (técnicos y financieros); es decir, se identifica un debilitamiento paulatino desde la gestión exclusivamente pública del segundo gobierno para impulsar la experiencia, a pesar de existir la voluntad e interés de la autoridad por expandir la experiencia a las otras instituciones educativas y seguir impulsándola en las cuatro comunidades intervenidas.

A lo anterior, se agrega el debilitamiento de la mesa temática de educación que transitó de un espacio de encuentro de actores (sociedad civil, miembros de las comunidades y de los docentes y directores y las autoridades locales) y de incidencia para colocar y poner en agenda el tema educativo; éste se convirtió paulatinamente en un espacio de coordinación técnica y financiera para la implementación de actividades de formación docentes, en este espacio sólo se mantuvo el encuentro de los docentes y la autoridad local, la cual hasta el momento se mantienen.

2. El mantenimiento de un tema en agenda y su conversión en una política implica construir evidencias cualitativas y cuantitativas de la intervención, realizar monitoreo y evaluación permanente al proceso desarrollado, valorar si los temas de interés se mantienen o recrear el tema, sin romper las estrategias diseñadas e implementadas. Así como lograr la escalabilidad paulatina de la experiencia, en la medida que los recursos y los criterios de focalización lo determinen. Estos aspectos, requieren de personal técnico y gestor preparado, capacitado o fortalecido (es decir emprendedores) con la capacidad para diseñar estrategias, conocer el tema de interés y colocarlo en plataforma, conocer la gestión pública y las prioridades de política del estado.

En el contexto, posterior al cierre y transferencia de la experiencia a la gestión del gobierno local y de la UGEL Andahuaylas, los actores con posibilidad de continuar con los procesos de negociación e incidencia para el mantenimiento del tema en la agenda institucional fueron los docentes, directores de las instituciones educativas y los miembros de los comités de comunicación y vigilancia, así como las autoridades y líderes de las comunidades. Estos actores conocían la experiencia, contaban con argumentos desde su experiencia de vida, pero no habían desarrollado suficientemente las prácticas (generación de evidencias cualitativas y cuantitativas, generación de alianzas, construcción de retóricas en función al oyente y aproximación entre actores interesados en los temas comunes) y estrategias (mediatización haciendo uso de los medios comunicacionales a los que tenían acceso, la movilización y la incidencia o gestión de intereses) necesarias en un nuevo rol: el de emprendedores de políticas públicas a nivel local.

3. La fortaleza de la experiencia se debe a que en un primer momento (los dos primeros gobiernos) fue asumida como política institucional; en tanto, su debilidad (a fines del segundo gobierno hasta la actualidad) se debe a que pasó a ser parte de un tema en la agenda sistémica o pública que se disipó entre los problemas de agenda de interés público (especialmente de las cuatro comunidades) hasta ser desconocida por las autoridades del tercer y cuarto gobierno; las condiciones para su mantenimiento se fueron debilitando.
4. La disipación de la problemática en la agenda gubernamental se inicia a partir del debilitamiento de la experiencia en el segundo gobierno, desapareciendo completamente a partir del tercer gobierno. La disipación se evidencia cuando los compromisos asumidos en el último año del segundo gobierno (presupuesto y la implementación del plan de continuidad de la experiencia) no se logran cumplir de acuerdo a lo previsto; el equipo (de la ONG) que asumía el rol de emprendedor de política cerró su ciclo de intervención en tanto el nuevo rol era asumido por los docentes y miembros de la comunidad que no habían sido formado en procesos de emprendimiento de política pública, el impulso de la iniciativa recayó sólo en el Coordinador de la Mesa Temática de Educación quien asumía también el rol de director de una de las instituciones educativas (sin ser liberado de su plaza), el interés por el tema educativo (vinculado al fortalecimiento de capacidades de la población) tanto del tercer como del cuarto gobierno local no guarda relación con sus prioridades (actividades de infraestructura escolar y equipamiento).
5. El contexto político, en el periodo de elecciones, fue favorable en el tránsito del primer al segundo gobierno; sin embargo, durante el tránsito del segundo al tercer gobierno existieron tensiones entre uno de los líderes que una de las comunidades que también candidateó para el cargo de alcalde, quien se convertía en adversario del candidato ganador; en esta coyuntura no fue favorable el escenario porque se generaron tensiones por el poder; siendo una de las condicionantes que también disipó la posibilidad de volver a colocar la experiencia como tema de agenda en el tercer gobierno; a ello se agrega que las prioridades educativas de la autoridad del tercer gobierno se centraron en temas educativos a nivel de infraestructura y equipamiento.

6. La narrativa es un recurso central en el establecimiento de la agenda, además de las evidencias y espacios en los que se pueda participar. Depende en gran parte del discurso para lograr la sensibilidad y el compromiso de la autoridad, en la medida que el mensaje se alinee con la experiencia de vida del decisor de política.

Para el primer momento de la experiencia, la narrativa fue desafiante, persuasiva y movilizadora (impulsada por el equipo técnico de la ONG, la sociedad civil, los docentes y directores de las instituciones educativas y los miembros y líderes de las comunidades); para el siguiente momento, la narrativa fue débil y requería el soporte de un equipo técnico (de la ONG) que permita seguir fortaleciendo dichas capacidades.

Sin embargo, el equipo técnico “había desaparecido del contexto” al cierre de la intervención del proyecto (2009) e implicaba que nuevos actores (docentes, directores y miembros de las comunidades) desarrollen la habilidad para establecer un discurso vinculado a los intereses de la autoridad del tercer y cuarto gobierno. En este sentido, el estilo de la narrativa de estos nuevos actores tendría que partir de identificar los intereses de la autoridad, su nivel de sensibilidad y su percepción sobre lo que implica el desarrollo educativo; aspectos sobre los cuales no se trabajó con los actores locales durante el tercer y cuarto periodo de gobierno, lo que determinó el alejamiento paulatino de los miembros de las comunidades de la autoridad de la gestión municipal; y sólo logró mantenerse en el rol el Coordinador de la Mesa Temática de Educación, quien generó posibilidades de financiamiento orientados explícitamente a fines de capacitación docente.

7. La capacidad para identificar la problemática en el campo educativo se convierte en uno de los soportes para lograr que el tema ingrese en agenda gubernamental y se defina una política pública; alimenta la toma de decisión en la medida que se reporte un diagnóstico concreto con evidencias y se vincule con el marco de los derechos (derecho a la educación); y en la medida que ésta aporte a la definición del diseño programático y la viabilidad técnica y financieras de la intervención.

La capacidad para identificar la problemática, en el caso de la primera etapa en la cual ingresó el tema en la agenda del primer gobierno, aportó a la percepción y prioridad inicial del tema educativo por la autoridad elegida; a su vez, reforzó el interés

de continuidad de la intervención en la segunda autoridad elegida. Sin embargo, en la medida que la experiencia avanza, la problemática se revierte en cambios de prácticas (incremento de asistencia, buen trato y relaciones de equidad entre niños y niñas) en las cuatro comunidades, en tanto los datos estadísticos de mejora (organizados en la sistematización y el video de la experiencia) son de desconocimiento de las comunidades y de la autoridad local de Andarapa; es decir, los actores no tienen herramientas necesarias que les permita identificar cambios o mejoras en la problemática inicialmente identificada para aportar a un tema de agenda; y es débil su proceso para la identificación de nuevas problemáticas vinculadas al campo educativo, considerando que los actores (como se precisó en el proceso de elaboración del diagnóstico participativo) plantean sus percepciones desde el lugar que ocupan y requieren identificar nuevos puntos de vista para llegar a consensos sobre la problemática.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo Nacional (2018). *Política de Estado, Matrices de Políticas de Estado. Equidad y Justicia Social*. Recuperado de: <http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/05/Matriz12.pdf>
- Alza C. y Zambrano G. (2014) *Pueblos indígenas y establecimiento de agenda: Cambios en la estructura institucional en el estado peruano (2000-2011)*. Pontificia Universidad Católica del Perú y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Lima, Perú y Buenos Aires, Argentina, pp 129.
- Alza, C (2014) *Estableciendo la agenda: emprendedores de políticas en dos casos peruanos*. Revista de Ciencia Política y Gobierno, Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú, pp 39-73
- Andrade, P. Martínez M. (2007) *Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso peruano 2001-2005*. Lima: Foro Latinoamericano de Políticas Educativas, pp 93.
- Asociación Solaris Perú (2009) *Familias Andinas Educadoras: Apoyando la asistencia escolar de niños y niñas en Andahuaylas*. Primera Edición. Lima - Perú, pp. 58.
- Asociación Solaris Perú. (Productor). (2008). *Familias Andinas Educadoras* (DVD). Lima, Perú.
- Barzelay, M. (Sin fecha). *Diseñando el proceso de cambio en las Políticas de gerenciamiento Público* (Resumen Ejecutivo)
- Barzelay, M. y Cortázar J. C. (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social - Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. Estados Unidos, pp 71.
- Castañeda, Wlado (2015). *La Política y las Políticas Públicas*. Lima – Perú.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2011). *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021*. Lima, Perú. Pp. 265.

- Comisión Económica para la América Latina y el Caribe – CEPAL (Sin fecha), *Concurso sobre innovación social creado por CEPAL y Fundación W.K. Kellogg*. Recuperado de: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/6/19536/P19536.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xsl>
- Congreso de la República (2003, 17 de julio). *Ley N° 28044 – Ley General de Educación*. Recuperado de: http://www.minedu.gob.pe/p/ley_general_de_educacion_28044.pdf
- Congreso de la República (2002, 26 de junio). *Ley de Bases de la Descentralización LEY N° 27783*. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.ns2f/8B3C23D0EB9643D605257FD400782856/\\$FILE/27783.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.ns2f/8B3C23D0EB9643D605257FD400782856/$FILE/27783.pdf)
- Congreso de la República (1993, 29 de diciembre). *Constitución Política del Perú*. Perú. Recuperado de: <http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/documentos/constitucion1993-01.pdf>
- Consejo Nacional de Educación (2006). *Proyecto Educativo Nacional al 2021: La Educación que Queremos para el Perú*. Lima, Perú. p 148. Recuperado en: <http://www.cne.gob.pe/uploads/proyecto-educativo-nacional/version-pen/pen-oficial.pdf>
- Cortázar, J. C. (2002). *Oportunidades y limitaciones para la reforma del estado en el Perú de los años 90*. Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú, pp 102
- Cruz, C. (2010). *Mapa de desarrollo teórico en política pública y policy change: estado de la cuestión y tendencias*. Recuperado de: https://www.academia.edu/236021/Mapa_de_desarrollo_te%C3%B3rico_en_pol%C3%ADtica_p%C3%BAblica_y_policy_change_estado_de_la_cuesti%C3%B3n_y_tendencias
- Davidson, B. (2016a). *The role of narrative change in influencing policy [On Think Tanks]*. Recuperado de: <https://onthinktanks.org/articles/the-role-of-narrative-change-in-influencing-policy/>
- Davidson, B. (2016b). *Narrative change and the Open Society Public Health Program*. Recuperado de: https://onthinktanks.org/wp-content/uploads/2016/07/20160711_Narrative-change-paper-1.pdf
- Dirección Regional de Educación de Apurímac (2009) *Proyecto Educativo Regional de Apurímac 2008 -2021*. Segunda Edición. Lima-Perú. P. 93
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF (2006). *Convención sobre los Derechos del Niño*. España. Recuperado de: <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF (2018). *Situación del País, 25 años de Convención sobre los Derechos del Niño*. Perú. Recuperado de https://www.unicef.org/peru/spanish/children_27970.html
- Hernández, R. y otros (2006). *Metodología de la Investigación*. McGraw-Hill/ Interamericana Editores S.A DE C.V. México DF, pp 656
- Jurado Nacional de Elecciones (2013, 20 de marzo). *Resolución N° 249-2013-JNE – Convocan a ciudadanos para que asuman cargos de alcalde y regidora de la Municipalidad Distrital de Andarapa, provincia de Andahuaylas, departamento de Apurímac*. Recuperado de: <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/convocan-a-ciudadanos-para-que-asuman-cargos-de-alcalde-y-re-resolucion-n-249-2013-jne-915746-4>
- Kingdon, J. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies. Second Edition*. Addison-Wesley Educational Publishers Inc. United State, pp. 253.
- Lindblom, C. E. (1991). *El proceso de elaboración de las políticas Públicas*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, España, pp 170.
- Mesa de Concertación y Lucha contra la Pobreza – MCLP (2016). *Memoria 2016 de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza Apurímac*. Recuperado el 06 de diciembre del 2016: <https://www.youtube.com/watch?v=SrdGXCaI5ns&t=10s>
- Ministerio de Educación – MINEDU (2017). *Resolución Ministerial N° 627-2016-MINEDU. Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2018 en Instituciones Educativas y Programas Educativos de la Educación Básica*. Lima – Perú, pp 8.
- Ministerio de Educación – MINEDU (2016a). *Resolución Ministerial N° 627-2016-MINEDU. Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2017 en Instituciones Educativas y Programas Educativos de la Educación Básica*. Lima – Perú, pp 45.
- Ministerio de Educación – MINEDU (2016b). *Resolución Ministerial N° 287-2016-MINEDU. Plan estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2016-2021 del Sector Educación*. Lima - Perú. pp 86.
- Ministerio de Educación – MINEDU (2015a). *Compromisos de Gestión Escolar*. Lima, Perú. pp 86.
- Ministerio de Educación (2015b, 31 de diciembre). *Resolución de Secretaría General N° 938-2015-MINEDU que aprueba los “Lineamientos para la Gestión Descentralizada”*. Recuperado de: <http://www.minedu.gob.pe/gestion-educativa-descentralizada/pdf/rsg-n-938-2015-minedu.pdf>
- Ministerio de Educación (2013). *Balance y desafíos de la descentralización educativa*. Serie: Cuaderno de trabajo para la gestión descentralizada de la educación. Recuperado de: <http://www.minedu.gob.pe/p/xtras/balance-y-desafios-de-la-descentralizacion-educativa.pdf>

- Mondragón, Miren (2005). *Capítulo 6. Proceso de toma de decisiones públicas: de la formulación de la decisión a la asignación de recursos*. En *Análisis de Políticas Públicas* (pp. 133-152). España: Universidad de Granada.
- Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Serie de Documentos de Trabajo I-52 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington, BID, pp 46
- Rey, M. (2011). *Capacidad Estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la post-convertibilidad*. Revista “Debate Público. Reflexión de Trabajo Social” - Artículos centrales, Año 1 - Nro. 2. Argentina, pp 29-40.
- Roth, A (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación* (10° ed.). Bogotá: Ediciones Aurora.
- Ruiz, S y Ortega, N (2005). *Capítulo 5. Definición de problemas y diseño de la agenda*. En *Análisis de Políticas Públicas* (pp. 111-131). España: Universidad de Granada.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. 1ª edición. Editorial Ariel, S. A. Barcelona-España. Primera parte, pp 178. Consulta: 10 de diciembre del 2015 https://www.academia.edu/234911/An%C3%A1lisis_y_gesti%C3%B3n_de_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas_Parte_1_See_parte_2_http_igop.uab.es_
- Tamayo, M (1997). *Capítulo 11. El análisis de las Políticas Públicas*. En *La Nueva Administración Pública* (pp. 1-22). Madrid. Alianza Universidad.
- USAID-SUMA-Perú (2011) *Sistematización de Modelos de Gestión Educativa de los Gobiernos Regionales de San Martín, Arequipa y La Libertad*. Insumo para el Diálogo 6, Lima, Perú. Recuperado de <http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-publicaciones/Modelos%20de%20gestion.pdf>



ANEXOS

Años	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Autoridad Local	Gobierno no estudiado		1° gobierno (estudiado)			2° gobierno (estudiado)			3° gobierno (estudiado)			4° gobierno (estudiado)		5° gobierno (estudiado)		
			Primer alcalde estudiado (DDV)			Segundo alcalde estudiado (ALG)			Tercer alcalde estudiado (JB)			Cuarto alcalde estudiado (RD)		Quinto alcalde estudiado (EH)		
<p>EC1. Concursos de Innovación Social - CEPAL (Internacional)</p> <p>EC2. Políticas Educativas Priorizadas a nivel Nacional (lo se considera educación primaria)</p> <p>EC2-1: Incremento las niveles de calidad y equidad de las políticas del sector Educación</p> <p>EC2-2: Desarrollo de habilidades de comprensión lectora y razonamiento lógico matemático desde los primeros grados y culminación de la educación primaria</p> <p>EC2-3: Capacitar a docentes en en enfoques y metodologías</p> <p>EC2-4: Reducción de deserciones y de retención</p> <p>EC2-5: Mejorar la infraestructura y el equipamiento</p> <p>EC3. La política de municipalización de la educación y la tensión con el Sindicato de Docentes - NUTEP</p> <p>EC3-1: Equipo inicial (plan piloto 2007 y 2008) - Gobierno de Alan García</p> <p>EC3-2: Equipo de Expansión (2009 y 2010) - Gobierno de Alan García</p> <p>EC3-3: Equipo de Cierre (2011) mediante el Decreto Supremo N° 018/2011, aprobado el 21 de Diciembre del 2011 - Gobierno de Ollanta Humala</p> <p>EC4. Políticas de Inclusión Social a través del diseño, mejoramiento y gestión de programas sociales</p> <p>EC4-1: Programa Justos implementado desde el 2003 al 2012 y articulado a la Política de Inclusión Social</p> <p>EC4-2: Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Wama para garantizar el servicio alimentario</p> <p>EC4-3: Programa de Organización Social y Fortalecimiento de Capacidades</p> <p>EC4-4: Programa Productivos</p> <p>EC5. Presencia y debilitamiento de la Mesa de Concertación y Lucha contra la Pobreza (local y regional)</p> <p>EC5-1: Impulso de conformación de mesas en las provincias de Arequipa, entre ellas Andahuaylas, para impulsar temas sociales, en el marco del cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible</p> <p>EC5-2: Debilitamiento de la presencia de la Mesa de Concertación y Lucha contra la Pobreza en Arequipa (en sus 7 provincias y distritos)</p> <p>EC6-1: Programas Sociales de intervención integral impulsados por ONG</p> <p>EC6-2: Programa Centros Educativos Rurales para educación primaria: Aprendizaje, formación, bienestar, trabajo con padres, gestión escolar, nutrición, atención psicosocial, equipamiento e infraestructura</p> <p>EC6-3: Programa focalizado en la primera infancia</p> <p>EC6-4: Programa de organización social y fortalecimiento de capacidades</p> <p>EC6-5: Programa Productivos</p> <p>EC6-6: Formalización del cierre de programas y proyectos de la ONG en la zona (noviembre 2009)</p> <p>EC6-7: Realización de mesa protectora de cierre de la intervención de la ONG en las diversas zonas sociales, focalizada en la ciudad de Andahuaylas</p> <p>EC7. Políticas de Inclusión Social a través del diseño, mejoramiento y gestión de programas sociales</p> <p>EC7-1: Programa Justos implementado desde el 2003 al 2012 y articulado a la Política de Inclusión Social</p> <p>EC7-2: Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Wama para garantizar el servicio alimentario</p> <p>EC7-3: Programa de Organización Social y Fortalecimiento de Capacidades</p> <p>EC7-4: Programa Productivos</p> <p>EC7-5: Impulso de conformación de mesas en las provincias de Arequipa, entre ellas Andahuaylas, para impulsar temas sociales, en el marco del cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible</p> <p>EC7-6: Debilitamiento de la presencia de la Mesa de Concertación y Lucha contra la Pobreza en Arequipa (en sus 7 provincias y distritos)</p> <p>EC8-1: Programas Sociales de intervención integral impulsados por ONG</p> <p>EC8-2: Programa Centros Educativos Rurales para educación primaria: Aprendizaje, formación, bienestar, trabajo con padres, gestión escolar, nutrición, atención psicosocial, equipamiento e infraestructura</p> <p>EC8-3: Programa focalizado en la primera infancia</p> <p>EC8-4: Programa de organización social y fortalecimiento de capacidades</p> <p>EC8-5: Programa Productivos</p> <p>EC8-6: Formalización del cierre de programas y proyectos de la ONG en la zona (noviembre 2009)</p> <p>EC8-7: Realización de mesa protectora de cierre de la intervención de la ONG en las diversas zonas sociales, focalizada en la ciudad de Andahuaylas</p>																
<p>EPISODIO</p> <p>EP1. Presupuesto comprometido en educación para obras de infraestructura</p> <p>EP1-1: El tema educativo en el plan de gobierno local</p> <p>EP1-2: Autoridad comprometida a profundizar en educación</p> <p>EP1-3: Mayor número de registros de proyectos a, formación en educación</p> <p>EP2. Instalación de la Mesa de Concertación y Lucha contra la Pobreza en la Región Arequipa</p> <p>EP2-1: Impulso de conformación de mesas en las provincias y distritos de Arequipa, entre ellas Andahuaylas, para impulsar temas sociales</p> <p>EP3. Presencia de ONG con experticia en la gestión de temas sociales y vinculación con agencias de cooperación internacional</p> <p>EP3-1: ONG con experiencia en campos de educación, salud, producción, organización social, nutrición, entre otros en la zona, desde el año</p> <p>EP3-2: Relación con cooperación internacional bilateral interesada en financiar un proyecto educativo</p> <p>EP4. Constitución y dinamización de la mesa técnica de educación, así como de otras mesas, de Andahuaylas por la sociedad civil (ONG)</p> <p>EP4-1: Designación de un docente de la experiencia o proyecto como Coordinador de la Mesa Técnica de Educación de Andahuaylas</p> <p>EP4-2: Designación de la Mesa Técnica de Educación con la participación de la sociedad civil (ONG, la Municipalidad, representantes de docentes, líderes y representantes de la comunidad) y del conjunto de comunidades</p> <p>EP4-3: Participación en el presupuesto participativo de la Municipalidad para la designación de fondos para la implementación de las actividades de la Mesa</p> <p>EP5. Asignamiento de la continuidad de la experiencia desde el sector público y de la ONG</p> <p>EP5-1: Planificación de la continuidad de la experiencia desde la ONG para la continuidad del proyecto</p> <p>EP5-2: Compromiso presupuestal desde la Municipalidad para la continuidad del proyecto</p> <p>EP5-3: Transparencia de la gestión del gobierno</p> <p>EP5-4: Incidencia desde el equipo técnico de la ONG, representantes de las comunidades y el coordinador de la Mesa Técnica de Educación a la nueva autoridad local</p> <p>EP5-5: Compromiso de la nueva autoridad local para dar continuidad al proyecto y comprometer presupuesto</p> <p>EP6. Continuidad en la gestión del sector público y la ONG de la implementación del proyecto</p> <p>EP6-1: Implementación participativa con los miembros de las comunidades, docentes y niños, de las actividades del proyecto</p> <p>EP6-2: Presencia de la autoridad (alcalde) en actividades del proyecto</p> <p>EP6-3: Monitoreo a la autoridad y personal al área administrativa de la Municipalidad para el cumplimiento de las actividades presupuestales, dando cumplimiento a través de la Mesa Técnica de Educación</p> <p>EP7. Cierre y transferencia de la experiencia (o proyecto) a la gestión del sector público y la ONG de la implementación del proyecto</p> <p>EP7-1: Elaboración del plan de transferencia de los productos de la experiencia y/o el proyecto</p> <p>EP7-2: Reunión técnica de concertación con las autoridades de la Municipalidad de Andahuaylas, de la CGEL Andahuaylas, representantes de la comisión de comunicación y vigilancia y docentes para presentar los productos de la experiencia</p> <p>EP7-3: Reconocimiento oficial, mediante resoluciones municipales, de la comisión de comunicación y de vigilancia que documentaron desde la comunidad la experiencia para ser considerado en la estructura organizativa</p> <p>EP7-4: Establecimiento de compromisos de la Municipalidad de Andahuaylas y de la CGEL para la continuidad de la experiencia, en el nivel técnico como financiero</p> <p>EP7-5: Sistematización de la experiencia (publicación y producción de videos)</p> <p>EP8. Participación de la experiencia en el Concurso de CEPAL</p> <p>EP8-1: Inscripción de la experiencia en el concurso de CEPAL, hacia la ONG (2005)</p> <p>EP8-2: Reconocimiento de la CEPAL a la experiencia entre las 13 mejores de Latinoamérica (concurso de innovación social) en noviembre del 2009</p> <p>EP9. Cambio de prácticas en la población que fue parte de la experiencia</p> <p>EP9-1: Prácticas instaladas en las zonas que fueron intervenidas por el proyecto: aseguramiento de la asistencia escolar, buen trato y desarrollo de habilidades sociales en las niñas</p> <p>EP9-2: Jóvenes que fueron atendidos por el proyecto entre los años 2006 al 2009 se encuentran estudiando carreras profesionales y técnicas mediante beca (a partir del 2012)</p> <p>EP9-3: Uno de los jóvenes que fue parte del proyecto entre los años 2006 al 2009 asume el rol de alcalde de la comunidad de Huanuni (a partir del 2013)</p> <p>EP9-4: Los líderes y autoridades comunales que fueron parte de la experiencia asumen nuevos roles: en las actividades del campo, como dirigente en Andahuaylas, promotor en actividades productivas</p>																
<p>EVENTOS POSTERIORES</p> <p>EP1. Movilización del campo a la ciudad por estudiantes y búsqueda de mejores posibilidades de desarrollo</p> <p>EP1-1: Familias que envían a sus niños y adolescentes a la ciudad por pagar a sus hijos en las escuelas públicas, institutos y universidades</p> <p>EP1-2: Los líderes y autoridades comunales que fueron parte de la experiencia asumen nuevos roles: en las actividades del campo, como dirigente en Andahuaylas, promotor en actividades productivas</p> <p>EP2. Debilitamiento del servicio educativo</p> <p>EP2-1: Disminución de matrículas en las instituciones educativas</p> <p>EP2-2: Mayor cantidad de escuelas (colas)</p> <p>EP2-3: Reducción de actividades matutinas y vespertinas</p> <p>EP2-4: Reducción de docentes por número menor de estudiantes matriculados</p> <p>EP2-5: Tratado abierto de docentes: ciudad-campo-escuela para brindar el servicio</p> <p>EP2-6: Escuelas de la ciudad de Andahuaylas con subcapacidad escolar</p> <p>EP3. Atención en el sector educación desde la gestión municipal</p> <p>EP3-1: Construcción de aulas en instituciones educativas rurales con acceso a internet</p> <p>EP3-2: Brinda presupuesto a través de la mesa de concertación de educación para capacitación docente</p>																
<p>EVENTOS RELACIONADOS</p> <p>ER1. Participación de la experiencia en el Concurso de CEPAL</p> <p>ER1-1: Inscripción de la experiencia en el concurso de CEPAL, hacia la ONG (2005)</p> <p>ER1-2: Reconocimiento de la CEPAL a la experiencia entre las 13 mejores de Latinoamérica (concurso de innovación social) en noviembre del 2009</p> <p>ER2. Cambio de prácticas en la población que fue parte de la experiencia</p> <p>ER2-1: Prácticas instaladas en las zonas que fueron intervenidas por el proyecto: aseguramiento de la asistencia escolar, buen trato y desarrollo de habilidades sociales en las niñas</p> <p>ER2-2: Jóvenes que fueron atendidos por el proyecto entre los años 2006 al 2009 se encuentran estudiando carreras profesionales y técnicas mediante beca (a partir del 2012)</p> <p>ER2-3: Uno de los jóvenes que fue parte del proyecto entre los años 2006 al 2009 asume el rol de alcalde de la comunidad de Huanuni (a partir del 2013)</p> <p>ER2-4: Los líderes y autoridades comunales que fueron parte de la experiencia asumen nuevos roles: en las actividades del campo, como dirigente en Andahuaylas, promotor en actividades productivas</p>																

ANEXO 2: Matriz de Consistencia del Proyecto de Tesis

Nivel	Objetivos (General y Específicos)	Preguntas (central y complementarias)	Hipótesis
General	OG. Determinar las condiciones que influyen (favorable o desfavorablemente) en el tránsito de una experiencia para su conversión a una política pública, a través de la agenda de un gobierno	¿Por qué experiencias exitosas que generaron cambios en el campo educativo, no lograron mantenerse en la agenda de gobierno?	La fortaleza/debilidad del proyecto o experiencia asumida como política educativa a nivel de gobierno se debe a que responde/no responde a un tipo de agenda (pública o gubernamental) y a un periodo de tiempo específico
Específicos	OE1. Identificar las oportunidades (ventana de oportunidades) que se presentaron y se aprovecharon para colocar el tema educativo en la agenda de gobierno	¿Cuál fue la coyuntura que favoreció la incorporación de un tema educativo en la agenda del gobierno local?	El contexto político, en periodo de elecciones, se convierte en espacio ideal para que los emprendedores de políticas puedan incorporar en agenda diversos temas de índole social, pues se convierten en un listado de demandas o necesidades posibles a atender.
	OE2. Identificar la narrativa utilizadas como argumento, y sus variaciones en el tiempo, que influyeron (positiva o negativamente) para la incorporación y/o	¿Qué condiciones que influyen (favorable o desfavorablemente) en el tránsito de una experiencia para su conversión a una política pública, a través de la agenda?	La narrativa para colocar en agenda pública un tema educativo no es estática, ésta debe variar en función al tiempo y al espacio y aprovechar la ventana de oportunidades para mantener un tema en la agenda.

Nivel	Objetivos (General y Específicos)	Preguntas (central y complementarias)	Hipótesis
	mantenimiento del tema educativo en la agenda gobierno	¿El gobierno local tenía claridad sobre los requerimientos educativos de la zona para impulsarlos?	La debilidad en la identificación de la problemática para la definición de políticas públicas no asegura la continuidad de una experiencia como política a nivel de gobierno
		¿Sólo basta la voluntad política para que una experiencia educativa se convierta en política a nivel local?	La capacidad y la voluntad política del gobierno y las habilidades y características del emprendedor de políticas públicas, así como las estrategias y prácticas que emplea influyen (favorable o desfavorablemente) en la incorporación de temas de interés educativo como política pública en su agenda
	OE3. Identificar las prácticas y estrategias más recurrentes que se utilizaron para colocar el tema educativo en la agenda de gobierno	¿Qué estrategias y prácticas utilizaron los emprendedores para colocar en agenda de gobierno el tema educativo y sus requerimientos?	
	OE4. Definir las características y habilidades del emprendedor de políticas que favorecieron la incorporación del tema educativo en la agenda del gobierno	¿Qué habilidades y características tuvieron los emprendedores de políticas educativas durante la incorporación del tema educativo en la agenda de gobierno?	
		¿Las habilidades y características que tuvieron los emprendedores de políticas fueron las mismas a lo largo de la	

Nivel	Objetivos (General y Específicos)	Preguntas (central y complementarias)	Hipótesis
		incorporación y mantenimiento del tema educativo en la agenda de gobierno?	
	OE5. Identificar la causa por la cual el tema educativo (la experiencia) no continuó en la agenda del gobierno	¿Por qué un gobierno que generó reconocimiento a los aportes de un proyecto y puso en valor las estrategias planteadas no siguió impulsando la experiencia?	Los temas que se incorporan en la agenda no siempre logran transitar a una agenda de política gubernamental o institucional, mas si pueden llegar a ser parte de una agenda sistémica o pública
		¿Por qué no tuvo continuidad?	
	OE6. Determinar si los temas que se incorporan en la agenda corresponden a una agenda sistémica/pública o a una agenda institucional/gubernamental	¿La experiencia desarrollada a qué tipo de agenda correspondió? ¿Por qué?	
		¿La experiencia desarrollada fue considerada como política o sólo como experiencia? ¿Por qué?	

ANEXO 3: Lista de entrevistados⁶³

Entrevistado codificado	Cargo o rol que asumió o asume actualmente	Entrevista	
		Fecha	Hora
EA1	Primer ex alcalde del Distrito de Andarapa (2003-2006) estudiado Docente de la IE 54083 - Illahuasi, intervenida por el proyecto	Martes 11/10/2016	11:00 am
EA2	Segundo ex - alcalde del distrito de Andarapa (2007-2011) estudiado Autoridad que solicitó apoyo a la ONG para formulación, gestión del financiamiento y gestión del proyecto	Domingo 09/10/2016 Jueves 13/10/2016	6:00 pm 10:00 am
EA3	Quinto alcalde del Distrito de Andarapa (2015 a la actualidad) estudiado	Martes 11/10/2016	3:00 pm
EEG1	Ex – especialista de educación en la ONG. Profesional encargada de realizar el diagnóstico y diseñar el proyecto	Jueves 31/01/2018	Virtual
EEG2	Ex – Asesora (e) del Programa Desarrollo Educativo en la ONG que presentó la experiencia en el evento de CEPAL y acompañó a personal de CEPAL en la zona de intervención para la evaluación de la experiencia	Martes 17/10/2016	10:00 am
ET1	Ex - primer responsable del proyecto “Familias Andinas Educadoras” de la ONG	Viernes 14/10/2016	12:00 pm
ET2	Primera ex - especialista en comunicación del proyecto “Familias Andinas Educadoras” de la ONG	Viernes 23/09/2016	6:00 pm (virtual)
ET3	Ex - especialista en educación del proyecto “Familias Andinas Educadoras” de la ONG	Lunes 10/10/2016	6:30 pm
ET4	Ex -segundo responsable del proyecto “Familias Andinas Educadoras” de la ONG	Lunes 10/10/2016	10:00 pm
ET5	Segunda ex - especialista en comunicación del proyecto “Familias Andinas Educadoras” de la ONG	Lunes 10/10/2016	7:00 pm

⁶³ Significado de códigos: EA (entrevista a alcalde), EEG (entrevista a equipo gestor), EET (entrevista a equipo técnico), ETU (entrevista a especialista UGEL), ELCC (entrevista a líder del comité de comunicación), ELCV (entrevista a líder del comité de vigilancia), EDiCM (entrevista a director y coordinador de la Mesa), EDi (entrevista a director de escuela), EDo (entrevista a docente de escuela).

Entrevistado codificado	Cargo o rol que asumió o asume actualmente	Entrevista	
		Fecha	Hora
EEU1	Especialista de la Unidad de Gestión Educativa Local de Andahuaylas vinculada al proyecto durante su implementación (zona de Andarapa)	Martes 11/10/2016	5:40 pm
ELCC1	Miembro del comité de comunicación de una comunidad – Cotabamba	Miércoles 12/10/2016	10:00 am
ELCC2	Miembro del comité de comunicación - Huallhuayocc (ahora es centro poblado)	Lunes 10/10/2016	9:00 am
ELCC3	Miembro del comité de comunicación - Pullhuaya Centro	Lunes 10/10/2016	12:10 am
ELCV1	Presidente de la Comunidad y miembro del comité de vigilancia de la asistencia escolar – Cotabamba	Miércoles 12/10/2016	9:00 am
ELCV2	Presidente del Comité de Vigilancia Illahuasi	Martes 11/10/2016	10:00 am
ELCV3	Miembro del comité de vigilancia - Huallhuayocc (ahora es centro poblado)	Miércoles 12/10/2016	7:00 am
ECLV4	Miembro del comité de vigilancia - Pullhuaya Centro	Lunes 10/10/2016	10:45 am
EDiC	Director de una IE 54497 - Huallhuayocc, (intervenida por el proyecto). Y Coordinador de la Mesa Temática de Educación en Andarapa (cargo vigente a la actualidad)	Miércoles 12/10/2016	5:00 pm
EDi	Director de la IE 54083 - Illahuasi, intervenida por el proyecto	Martes 11/10/2016	9:00 am
EDo	Docente de la IE 54122 -Puyhualla Centro, intervenida por el proyecto	Miércoles 12/10/2016	3:00 pm

ANEXO 4: Evidencias de las fuentes recogidas y gestionadas para lograr acceso a información

a. Entrevistas



Pueblo Libre, 20 de setiembre de 2016

Carta N° 024-2016 EPG/UARM

Estimados Señores
Autoridades y Tomadores de Decisiones
Representantes y miembros de las Comunidades e Instituciones Educativas, y
Miembros de Equipos Técnicos
Andarapa – Andahuaylas; Apurímac, Perú

Previo cordial saludo, la presente tiene por finalidad presentar a Manuela Aurora Efígenia Claudet Abanto, quien es estudiante de la *Maestría en Ciencia Política* con mención en Gerencia Pública en nuestra Escuela de Posgrado de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

A la fecha, la suscrita cuenta con la aprobación de su proyecto de tesis denominado *“De una experiencia educativa exitosa a una política en la agenda del gobierno ¿Es posible?”*, que centra su atención en la incorporación y/o mantenimiento de temas de interés social (especialmente en el campo educativo) durante el establecimiento de la agenda a nivel de gobierno.

Actualmente, la Sra. Claudet se encuentra desarrollando su trabajo de investigación; al respecto, por el rol que asume o asumió, consideramos valioso su aporte en el estudio, para tal fin le solicitamos su disposición y las facilidades del caso para el desarrollo y éxito del mismo.

Agradecido por su deferencia, quedo de Ud.

MUNICIPALIDAD DISTRITAL
DE ANDARAPA
Edy Huñado Allamirano
ALCALDE

MINISTERIO DE EDUCACIÓN
DIRECCIÓN
PROF. FREDERICO DOMINGO
31171825

Barbara
31182976
Pailhuayo Carlos

Malinas
31172370
Zacarias Gonzales
WRE

Lic. Mario Granda Rangel
Secretario Académico
Escuela de Posgrado

Recibido

09-10-2016
Asepito Leguía G.

Luis Morino
31125190
Andahuaylas
514V

31164528
SANTIAGO HUACHUTILLA VARGAS
C.P. PUYHUMILLA CENTRO

Prof. Juan
Vasquez V.
4to. grado

DNI 10285471
Especialista en Educación
Intersubjetiva en Problemas
de Aprendizaje
31179018

Richard Huñado Nuñez
Ex responsable - Educación
Bachiller

DRE - APURÍMAC





Av. Paso de los Andes 970 Pueblo Libre, Lima 21 - Perú
t (511) 719-5990 e postmaster@uarm.edu.pe w www.uarm.edu.pe


Victor Poma ccoilla 31127595 

Teniente Alcalde Hualhuayoce,


Albino Lucena Gonzalez 31127598 

Fredy Quintana Mondalgo DNI 42120370 
Comunidad Cotabamba cargo cometi de
Comunicacion Comunitaria

Maria Isabel Moreno Soto DNI 31174510 
I.E. N° 54122 - Poyhualla Centro
Docente de aula

Camilo Nñez Deca. DNI 31176010 
I.E. N° 54497 - Hualhuayoce.
Director - Docente de Aula - Coordinador RED. MTE

Cecilia Pilar Carrión Rueda DNI 29691227
IE Asesora Principal del Programa Desarrollo
Educativo (e) Asociación SOLARIS Perú.



b. Fuentes Documentarias⁶⁴



Andahuaylas, octubre 11 del 2016-10-11

Sr. Edy Hurtado Altamirano
Alcalde del Distrito de Andarapa
Andahuaylas – Apurímac

Previo cordial saludo, y en función a las coordinaciones establecidas el día de ayer martes 10 de octubre del 2016, durante la entrevista realizada a su persona; formalizo la solicitud correspondiente para que se me pueda facilitar información de la gestión municipal de los 4 últimos periodos de Gobierno Local, correspondiente a las gestiones de los alcaldes: Juan de Dios Vásquez Vizcaino (2003-2006), Agapito Leguía Guzmán (2007-2011), José Borda Chipana y su suplente Reynaldo Damiano Palomino (2011-2014) y Edy Hurtado Altamirano (2015-actualidad). A continuación se precisa la información requerida, en la cual se visualice los temas vinculados al campo educativo:

- Plan de Desarrollo Concertado Local
- Plan de Gobierno
- Plan de Estratégico Institucional
- Decretos, directivas o resoluciones vinculadas al campo educativo
- Directivas, Ordenanzas o actas de acuerdos vinculadas al campo educativo
- Plan Operativo Institucional
- Informes y/o memorias anuales de la gestión municipal
- Informes de gestión municipal

Esta solicitud¹ se realiza en el marco de la Ley de transparencia y acceso a la información pública - LEY N° 27806, emitida por el poder ejecutivo, y con fines académico (estudio de investigación), tal como se establece en la carta emitida por la Universidad Antonio Ruiz de Montoya que fue presentada el día de ayer a la alcaldía (se adjunta una copia de la misma a la presente carta).

Atentamente,

Manuela Aurora Efigenia Claudet Abanto
DNI N° 18132813
Maestrante en Ciencia Política
Universidad Antonio Ruiz de Montoya

¹ Si en caso existiera demora para proporcionar la información solicitada; se agradecería mucho que esta información pueda ser entregada al Sr. Dalmacio Abad Ortiz Palomino, identificado con DNI N° 31183264, considerando que la suscrita radica en la ciudad de Lima, y estará por el distrito de Andahuaylas hasta el día viernes 14 de octubre del 2016.

⁶⁴ Si bien se hizo la solicitud verbal y por escrita al actual alcalde de la Municipalidad de Andarapa; la autoridad en mención no entregó la información solicitada; informando que no cuenta con la misma. Asimismo, en la web de la Municipalidad esta información no se ha identificado.

ANEXO 5: Orientaciones y Guía de Entrevistas Semiestructuradas

ORIENTACIONES PARA APLICACIÓN DE ENTREVISTAS SEMI ESTRUCTURADAS

Objetivos de las entrevistas:

- Identificar las oportunidades (ventanas de oportunidades) que se presentaron/aprovecharon para colocar un tema educativo en la agenda local (a), y *los niveles de responsabilidad que se asumió desde los diversos actores para que se pueda implementar, así como identificar si estas condiciones se mantuvieron.*
- Identificar la narrativa utilizada como argumentos, y sus variaciones a lo largo del tiempo, que influyeron (positiva o negativamente) para la incorporación y/o mantenimiento del tema educativo en la agenda (b) *desde el rol de la autoridad local y/o desde los emprendedores.*
- Identificar la causa por la cual el tema educativo (la experiencia) no tuvo continuidad en la agenda del gobierno (e)
- Determinar si los temas (experiencia desarrollada en el campo educativo) que se incorporan en la agenda son establecidos como un proyecto, iniciativa, política (pública, de gobierno o mediática) y si se cuenta con documentos de respaldo (f)
- Identificar las prácticas y estrategias más recurrentes que se utilizaron para colocar el tema educativo en la agenda de gobierno (c)
- Definir las características y habilidades del emprendedor de políticas que favorecieron la incorporación del tema educativo en la agenda del gobierno (d)

Metodología de introducción a la entrevista: Brevemente, se precisa la finalidad de la entrevista y se comenta en torno a la experiencia educativa que se desarrolló en la zona para impulsarla en las comunidades.

Actor:

- Alcaldes de la Municipalidad de Andarapa, desde el año 2005
- Directores de UGEL y otros miembros del equipo, desde el año 2005
- Docentes y/o directores de las escuelas intervenidas que fueron parte de la experiencia
- Autoridades y miembros de las comunidades intervenidas que fueron parte de la experiencia
- Equipo técnico que impulso la experiencia

Tiempo aproximado: 1:00 hora cronológica

Guía de Entrevista Semi-estructurada 1

ENTREVISTA A AUTORIDAD QUE FORMO PARTE DE LA EXPERIENCIA

Datos informativos

Nombre y apellido:
 Profesión o formación:
 Cargo que asume actualmente:
 Tiempo en el cargo actual:
 Cargo que asumió durante el desarrollo de la experiencia:
 Código del entrevistado:
 Objetivos específicos considerados: a, b, e, f

Aspecto	Preguntas
Rompiendo el hielo	<p>Cuénteme</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Ud. es oriundo de Andarapa? 2. ¿Qué lo motivó a ser alcalde de Andarapa? 3. ¿Cuál fue su periodo de gobierno? 4. ¿Qué retos se planteó como parte de su gobierno?
El tema educativo en la agenda	<p>Ahora hablaremos sobre el tema educativo en su agenda de gobierno (año 2006-2010):</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. ¿En su plan de gobierno consideró algún reto vinculado a Educación? ¿Por qué? ¿Cómo lo abordó? ¿Cuál fue el mensaje clave que utilizó para considerar el tema educativo en su plan de gobierno? 6. ¿Recibió o pidió apoyo de alguna institución especializada en el tema? ¿Qué tipo de apoyo solicitó? 7. ¿Qué hizo o qué rol asumió Ud. en esta experiencia? (un ejemplo) 8. ¿Cómo respaldó formalmente u oficialmente la experiencia educativa durante su planteamiento? (un ejemplo) y ¿durante su desarrollo? (un ejemplo) ¿A partir de esta experiencia, colocó el tema educativo en la agenda de gobierno? ¿de qué manera? 9. ¿Cómo se implementó la experiencia? ¿Qué apoyo recibió en la implementación? ¿De quién(es)? 10. ¿Quiénes participaron durante la implementación? ¿Cuál fue el rol de la municipalidad? 11. Al interior de la Municipalidad ¿existieron actores que les interesaba el tema educativo? <ul style="list-style-type: none"> - Si la respuesta es Sí ¿Cómo apoyaron? - Si la respuesta es No, ¿Por qué? 12. ¿Qué oportunidad se presentó al inicio de la experiencia para que sea parte de la agenda del gobierno local? 13. ¿En la zona existió algún espacio o institución movilizadora del tema educativo? ¿quiénes participaban? ¿Qué estrategias o mensajes impulsaba para movilizar dicho espacio o institución en torno al tema educativo? ¿Ud formó parte de este espacio?
La continuidad de la experiencia en la agenda	<ol style="list-style-type: none"> 14. Al término de su gestión ¿tuvo continuidad la experiencia desde el rol de la Municipalidad? <ul style="list-style-type: none"> - Si la respuesta es Sí ¿Qué condiciones permitieron?, - Si la respuesta es No ¿Qué considera que le faltó hacer para que la experiencia logre continuidad?

Aspecto	Preguntas
	<p>15. La experiencia desarrollada ¿cómo aportó a la gestión de su gobierno? ¿por qué?</p> <p>16. ¿La experiencia pasó a ser considerada como una política del gobierno local? ¿Por qué? ¿Qué documentos la sustentan?</p> <p>17. ¿Existieron nuevas oportunidades en la gestión de la Municipalidad actual para que la experiencia educativa se vuelva a considerar? ¿Por qué?</p> <p>18. ¿Desde su experiencia, es posible/viable la continuidad de una experiencia exitosa en la agenda de gobierno? ¿Y en la agenda pública? ¿Qué oportunidades se deben aprovechar para mantener el tema en agenda? ¿Por qué?</p>
Otros datos de referencia	<p>Correo electrónico:</p> <p>Numero de celular:</p> <p>Fecha de aplicación de la entrevista:</p>

Guía de Entrevista Semi-estructurada 2

ENTREVISTA A AUTORIDAD QUE NO FORMÓ PARTE DE LA EXPERIENCIA

Datos informativos

Nombre y apellido:
 Profesión o formación:
 Cargo que asume actualmente:
 Tiempo en el cargo actual:
 Cargo que asumió durante el desarrollo de la experiencia:
 Código del entrevistado:
 Objetivos específicos considerados: a, b, e, f

Aspecto	Preguntas
Rompiendo el hielo	<p>Cuénteme</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Ud. es oriundo de Andarapa? 2. ¿Qué lo motivó a ser alcalde de Andarapa? 3. ¿Cuál fue su periodo de gobierno? 4. ¿Qué retos se planteó como parte de su gobierno?
El tema educativo en la agenda	<p>Ahora hablaremos sobre el tema educativo en su agenda de gobierno:</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. En su plan de gobierno ¿consideró algún reto vinculado a Educación? <ul style="list-style-type: none"> - Si la respuesta es sí, pasar a la siguiente pregunta - Si la respuesta es no, ¿por qué? 6. ¿Qué consideró en su agenda o plan de gobierno para atender el tema educativo? (un ejemplo). <ol style="list-style-type: none"> a. Si considera un tema educativo en agenda (que no es la experiencia de la gestión anterior) <ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué prioridad educativa atendió? ¿Por qué? - ¿Cómo la atendió? - ¿Quiénes la implementaron? b. Si considera la experiencia de la gestión anterior, pasar a la siguiente pregunta. 7. ¿Tomo o recuperó alguna experiencia previamente existente en la zona en el campo educativo para impulsarla como parte de su plan de gobierno? <ol style="list-style-type: none"> a. Si la respuesta es Si <ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué conoció de la experiencia? ¿La evaluó? ¿Cómo? - ¿Cómo la abordó/recuperó? ¿le generó algún atributo adicional a la experiencia? - ¿Designó algún presupuesto para su implementación? (precisar monto) - ¿Recibió algún tipo de apoyo técnico y/o financiero? ¿De quién? ¿Cómo fue el apoyo? - ¿Cuál fue el rol de la Municipalidad para impulsar la implementación de la experiencia? - ¿Cómo respaldó la continuidad de la experiencia? (ejemplo) ¿existe algún documento de respaldo? (precisarlo y tratar de acceder a él)

Aspecto	Preguntas
	<p>b. Si la respuesta es No ¿Por qué?</p> <p>8. Al interior de la Municipalidad ¿existieron actores que les interesaba el tema educativo?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Si la respuesta es Sí ¿Cómo apoyaron? - Si la respuesta es No, ¿Por qué? <p>9. ¿En la zona existió o existe algún espacio o institución movilizadora del tema educativo? ¿Quiénes participaban o participan? ¿Qué estrategias o mensajes impulsaba para movilizar dicho espacio o institución el tema educativo? ¿Ud formó parte de este espacio?</p>
La continuidad de la experiencia en la agenda	<p>10. Al término de su gestión ¿tuvo continuidad la experiencia desde el rol de la Municipalidad?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Si la respuesta es Sí ¿Qué condiciones permitieron? - Si la respuesta es No ¿Qué considera que le faltó hacer para que la experiencia logre continuidad? <p>11. La experiencia desarrollada ¿cómo aportó a la gestión de su gobierno? ¿por qué?</p> <p>12. ¿La experiencia pasó a ser considerada como una política del gobierno local? ¿Por qué? ¿Qué documentos la sustentan?</p> <p>13. ¿Existieron nuevas oportunidades en la gestión de la Municipalidad actual para que la experiencia educativa se vuelva a considerar? ¿Por qué? ¿Cuáles fueron?</p>
Otros datos de referencia	<p>Correo electrónico:</p> <p>Numero de celular:</p> <p>Fecha de aplicación de la entrevista:</p>

Guía de Entrevista Semi-estructurada 3

ENTREVISTA A ACTORES DE LA INSTANCIA EDUCATIVA

Datos informativos

Nombre y apellido:
 Profesión o formación:
 Cargo que asume actualmente:
 Tiempo en el cargo actual:
 Cargo que asumió durante el desarrollo de la experiencia:
 Código del entrevistado:
 Objetivos específicos considerados: a, b, e, f

Aspecto	Preguntas
Rompiendo el hielo	<p>Cuénteme</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ¿De qué zona de Apurímac es oriundo Ud? 2. ¿Cómo llegó a formar parte de la UGEL Andahuaylas? 3. ¿Durante que periodo ha formado parte de la UGEL Andahuaylas? 4. Si es autoridad ¿Qué retos se planteó como autoridad de la UGEL en el campo educativo?, Si no lo es ¿Qué retos educativos asumió/asume la UGEL en el periodo que ud trabajó ahí/actualmente?
El tema educativo en la agenda	<p>Ahora hablaremos sobre el tema educativo como prioridad de la UGEL:</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. ¿Cuántos planes estratégicos institucionales ha elaborado la UGEL Andahuaylas entre el año 2005 a la actualidad? (pedir acceder a dichos documentos) 6. ¿Qué prioridades educativas se han mantenido a lo largo de este periodo? 7. ¿Qué aspectos educativos dejaron de ser prioridades a lo largo de este periodo? 8. ¿Conoce alguna experiencia educativa desarrollada por la Municipalidad de Andarapa o alguna ONG que se haya desarrollado entre los años 2006 al 2009? <ol style="list-style-type: none"> a. Si la respuesta es Si <ul style="list-style-type: none"> - ¿En qué consistía dicha experiencia? - ¿Qué logros tuvo? - ¿Cómo participó la UGEL en dicha experiencia? - ¿La experiencia aportó a las prioridades de la UGEL? ¿De qué manera? - ¿La experiencia logró continuidad? ¿Por qué? b. Si la respuesta es No, responder las siguientes preguntas: <ul style="list-style-type: none"> - ¿Conoce alguna otra experiencia desarrollada por la Municipalidad de Andarapa o alguna ONG para atender el tema educativo después del 2009 a la actualidad? - ¿Podría comentar brevemente en qué consiste la experiencia? - ¿La UGEL asumió algún rol al respecto? ¿Cuál fue su rol? - ¿Existieron algunas experiencias similares? ¿Cuáles? ¿Cómo fueron?

Aspecto	Preguntas
	<p>9. Al interior de la UGEL ¿existieron o existen actores que les interesaba o interesa apoyar las experiencias educativas que desarrollan los gobiernos locales o las ONGs en el tema educativo?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Si la respuesta es Sí ¿Cómo apoyaron? - Si la respuesta es No, ¿Por qué? <p>10. ¿En la zona existió o existe algún espacio o institución movilizadora del tema educativo? ¿Quiénes participaban o participan? ¿Qué estrategias o mensajes impulsaba para movilizar dicho espacio o institución el tema educativo? ¿Ud formó parte de este espacio?</p>
La continuidad de la experiencia en la agenda	<p>11. Para el caso que el actor tiene conocimiento de la experiencia educativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿Es posible que la experiencia desarrollada haya tenido continuidad con la gestión de la Municipalidad de Andarapa? ¿Por qué? - ¿Cuál hubiese sido el rol más viable que hubiese desarrollado la UGEL? - ¿Considera que a las autoridades de la Municipalidad de Andarapa de los periodos 2005 a la actualidad, el tema educativo les interesa? ¿Por qué? <p>12. Para el caso que el actor no tenga conocimiento de la experiencia</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿Conoce el plan de gobierno de la Municipalidad de Andarapa? ¿Por qué? - ¿Cuáles considera que han sido/y son las prioridades de la Municipalidad de Andarapa entre el 2005 a la actualidad? ¿Por qué? <p>13. Para el caso del actor que tiene conocimiento de la experiencia educativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿Existieron oportunidades entre el tránsito de la gestión de la Municipalidad del 2006 a la actualidad para que la experiencia educativa se vuelva a considerar? ¿Por qué? <p>14. Para el caso que el actor no tenga conocimiento de la experiencia</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿Es posible lograr una alianza entre la UGEL y la Municipalidad de Andarapa para el impulso de temas educativos en la zona? ¿De qué manera la UGEL apoyaría?
Otros datos de referencia	<p>Correo electrónico: Numero de celular: Fecha de aplicación de la entrevista:</p>

Guía de Entrevista Semi-estructurada 4

ENTREVISTA A ACTORES DE LAS COMUNIDADES	
<p>Datos informativos</p> <p>Nombre y apellido:</p> <p>Profesión o formación:</p> <p>Cargo que asume actualmente:</p> <p>Tiempo en el cargo actual:</p> <p>Cargo que asumió durante el desarrollo de la experiencia:</p> <p>Código del entrevistado:</p> <p>Objetivos específicos considerados: a, b, e, f</p>	
Aspecto	Preguntas
Rompiendo el hielo	<p>Cuénteme</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Ud nació/es de aquí/de esta comunidad? 2. ¿Qué rol asume en la comunidad? 3. ¿Qué rol asumió durante los años 2006 al 2010?
El tema educativo en la agenda	<p>Ahora hablaremos sobre el tema educativo en la comunidad y escuela</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. ¿Desde cuándo existe la escuela en esta comunidad? ¿Quién la creó? 5. ¿Qué considera importante hacer en educación para los niños y niñas de la comunidad? 6. ¿Recuerda el proyecto FAE que se desarrolló en esta comunidad? ¿Me puede comentar un poco sobre esta experiencia? 7. ¿Cuál fue el rol de la municipalidad en esta experiencia? ¿Cómo apoyó? 8. ¿Existió alguna institución más que apoyó en la implementación de la experiencia? ¿Cómo apoyó? 9. ¿Cómo participó usted en la experiencia? 10. ¿Cómo ha aportado la experiencia a lo que usted considera importante para la educación de los niños y niñas de la comunidad? 11. ¿Ha existido algún espacio en el cual se ha compartido la experiencia? ¿participó Ud? ¿de qué manera? 12. ¿Cuál es su opinión de la experiencia? <ul style="list-style-type: none"> - Aspectos positivos ¿cuáles son? - Aspectos negativos ¿cuáles son?
La continuidad de la experiencia en la agenda	<ol style="list-style-type: none"> 13. Hasta ahora ¿se ha seguido desarrollando la experiencia? ¿Por qué? <ul style="list-style-type: none"> - Si en caso es Si ¿Cómo ha continuado? ¿Qué se sigue desarrollando y qué no? - Si la respuesta es No ¿Cree que la Municipalidad de Andarapa esté interesada en apoyar? ¿Por qué? ¿y la UGEL cree que también esté interesada en apoyar? ¿De qué manera? 14. De la experiencia ¿qué debe continuar? 15. Si tuviera que hablar con la autoridad de la Municipalidad de Andarapa ¿Qué le pediría? ¿Por qué?
Otros datos de referencia	<p>Correo electrónico:</p> <p>Numero de celular:</p> <p>Fecha de aplicación de la entrevista:</p>

Guía de Entrevista Semi-estructurada 5

ENTREVISTA A ACTORES QUE IMPULSARON LA EXPERIENCIA

Datos informativos

Nombre y apellido:
 Profesión o formación:
 Cargo que asume actualmente:
 Tiempo en el cargo actual:
 Cargo que asumió durante el desarrollo de la experiencia:
 Código del entrevistado:
 Objetivos específicos considerados: a, b, c, d, e, f

Aspecto	Preguntas
Rompiendo el hielo	<p>Cuénteme</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Dónde naciste? 2. ¿Qué profesión tienes? ¿Por qué elegiste esa profesión? 3. ¿Cómo llegaste a trabajar en la experiencia educativa que se desarrolló las cuatro comunidades en Andarapa entre los años 2006 al 2010? 4. ¿En qué momento de la experiencia participaste?
El tema educativo en la agenda	<p>Ahora hablaremos sobre el tema educativo en la comunidad y escuela entre los años 2006 al 2010</p> <p><u>Para el momento del nacimiento de la experiencia (el proyecto)</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 5. ¿Recuerdas cómo nace la experiencia del proyecto? ¿Qué rol jugaste en ese momento? 6. ¿Con quiénes te vinculaste para asumir ese rol? 7. ¿A la Municipalidad le interesaba impulsar el tema educativo en la zona? ¿Por qué? (un documento o un ejemplo concreto) 8. ¿Qué compromisos asumió la Municipalidad para impulsar la experiencia? 9. ¿Cuál fue el rol de la UGEL en el nacimiento de la experiencia? 10. ¿Cómo percibían los actores de la comunidad y la escuela esta iniciativa en educación? 11. ¿Existió algún compromiso de la Municipalidad de Andarapa o de la UGEL Andahuaylas con las comunidades? ¿Cuál? 12. ¿Se podría decir que la experiencia fue parte de la agenda de gobierno local de Andarapa? ¿Por qué? (un documento o un ejemplo) <ul style="list-style-type: none"> - Si en caso fue parte de la agenda ¿Cómo lograste que sea parte de su agenda? (ejemplo), ¿Qué estrategias o mensajes usaste? (ejemplo) - Si en caso no fue parte de la agenda ¿Qué estrategias o mensajes que usaste no fueron efectivos para lograr colocar en agenda el tema educativo o la experiencia a impulsar? (ejemplo) <p><u>Para el momento de la ejecución de la experiencia:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 13. ¿Qué recuerdas de la fase de implementación de la experiencia? ¿Cómo se desarrolló? ¿Cuál fue tu rol? (ejemplo) 14. ¿Qué rol asumió la Municipalidad de Andarapa en la implementación de la experiencia? ¿Qué actividades concretas realizó? (ejemplo) ¿Su involucramiento fue permanente? ¿Por qué? 15. ¿Cuál fue el rol de la UGEL en la experiencia? ¿Cómo apoyó? (ejemplo). 16. ¿Existió un mecanismo de coordinación de la Municipalidad de Andarapa con la UGEL para impulsar la experiencia? ¿Cómo lo hizo? (ejemplo) 17. ¿Quién realmente gestionó el proyecto? ¿Por qué?

Aspecto	Preguntas
	<p>18. ¿Se podría decir que la experiencia fue parte de la agenda de gobierno local de Andarapa durante su implementación? ¿Por qué? (un documento o un ejemplo)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Si en caso fue parte de la agenda ¿Cómo lograste que siga siendo parte de su agenda durante la implementación? (ejemplo) ¿Qué estrategias o mensajes usaste? (ejemplo) - Si en caso no fue parte de la agenda ¿Qué estrategias o mensajes que usaste no fueron efectivos para lograr mantener en agenda el tema educativo o la experiencia a impulsar? (ejemplo) <p><u>Para el momento de la finalización de la experiencia</u></p> <p>19. ¿Recuerdas cómo se cierra y transfiere la experiencia? ¿Cómo se desarrolló? ¿Cuál fue tu rol? (ejemplo)</p> <p>20. ¿Qué rol asumió la Municipalidad de Andarapa en la finalización de la experiencia? ¿Qué actividades concretas realizó? (ejemplo) ¿Su involucramiento fue permanente? ¿Por qué?</p> <p>21. ¿Cuál fue el rol de la UGEL en la experiencia? ¿Cómo apoyó? (ejemplo).</p> <p>22. ¿Existió un mecanismo de coordinación de la Municipalidad de Andarapa con la UGEL para la finalización (cierre y transferencia) la experiencia a fin de darle continuidad? (ejemplo o documento de respaldo) ¿Cómo lo hizo? (ejemplo)</p> <p>23. ¿Quién realmente gestionó el proceso de finalización del proyecto? ¿Por qué?</p> <p>24. ¿Se podría decir que la experiencia fue parte de la agenda de gobierno local de Andarapa durante su finalización a fin de darle continuidad en una siguiente etapa? ¿Por qué? (un documento o un ejemplo)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Si en caso fue parte de la agenda ¿Cómo lograste que siga siendo parte de su agenda durante la finalización y transferencia? (ejemplo) ¿Qué estrategias o mensajes usaste? (ejemplo) - Si en caso no fue parte de la agenda ¿Qué estrategias o mensajes que usaste no fueron efectivos para lograr mantener en agenda el tema educativo o la experiencia a impulsar al final de la transferencia? (ejemplo) <p><u>Para los tres momentos:</u></p> <p>25. ¿Ha existido algún espacio de discusión técnica y/o política en el cual se impulsó el tema educativo? ¿Cuál fue tu rol en dicho espacio? ¿Cómo aportó este espacio en la experiencia? ¿Este espacio se mantiene?</p> <p>26. ¿Cómo crees que ha aportado la experiencia a la educación de los niños y niñas de la comunidad? ¿Por qué?</p>
La continuidad de la experiencia en la agenda	<p>Posterior al año 2010</p> <p>27. La experiencia ¿siguió impulsándose por la Municipalidad después el 2010 en las comunidades y escuelas? ¿Por qué?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Si en caso tuvo continuidad ¿Qué autoridades de la Municipalidad de Andarapa la siguieron impulsando? - Si en caso no tuvo continuidad ¿por qué considera que no tuvo continuidad? <p>28. Y ¿Cuál fue el rol que asumió la UGEL con la experiencia a partir del 2010 hacia adelante? ¿Fueron sistemáticos en su apoyo? ¿Por qué?</p> <p>29. ¿Se podría decir que la experiencia fue parte de la agenda de gobierno local de Andarapa después de los dos gobiernos locales en Andarapa? ¿Por qué? (un documento o un ejemplo)</p>

Aspecto	Preguntas
	<p>30. A lo largo del tiempo, la experiencia fue entonces ¿una experiencia, una política de gobierno o una política pública a nivel local? ¿Por qué?</p> <p>31. Si tuviera colocar nuevamente la experiencia o tema educativo en la agenda de la Municipalidad de Andarapa ¿Cómo argumentaría? (ejemplo) ¿Qué estrategias utilizaría? (ejemplo)</p> <p>32. ¿Considera que con dichos argumentos y estrategias podría lograr nuevamente incorporar el tema educativo o la experiencia en la agenda del gobierno local?</p>
Otros datos de referencia	<p>Correo electrónico:</p> <p>Numero de celular:</p> <p>Fecha de aplicación de la entrevista:</p>

ANEXO 6: Orientaciones y Guía de Análisis Documentario

ORIENTACIONES PARA EL ANÁLISIS DOCUMENTARIO

Objetivos del análisis documentario:

- Determinar si los temas (experiencia desarrollada en el campo educativo) que se incorporan en la agenda son establecidos como un proyecto, iniciativa, política (pública, de gobierno o mediática) y si se cuenta con documentos de respaldo (f)

Metodología para la solicitud de la documentación de análisis: Posterior a la entrevista, considerando los argumentos del entrevistado, se solicitará los documentos de respaldo que evidencian que el tema educativo fue previsto como parte de sus prioridades

Actor: Alcaldes de la Municipalidad de Andarapa, Directores de la UGEL

Tiempo aproximado: 1:00 hora cronológica

Guía de Análisis de Información Documentario

GUÍA DE ANÁLISIS DE INFORMACIÓN DOCUMENTARIA	
Datos informativos Institución Pública: Nombre y apellido del actor que facilitó la información: Profesión o formación: Cargo que asume actualmente: Tiempo en el cargo actual: Cargo que asumió durante el desarrollo de la experiencia: Código del documento: Objetivos específicos considerados: f	
Aspecto	Descripción
Documentos	Marcar con una X los documentos que han sido recepcionados: <input type="checkbox"/> Plan de Desarrollo Concertado Local <input type="checkbox"/> Plan de Gobierno (precisar el periodo) <input type="checkbox"/> Plan de Estratégico Institucional (precisar la instancia) <input type="checkbox"/> Decretos (precisar instancia) <input type="checkbox"/> Directivas (precisar instancia) <input type="checkbox"/> Ordenanzas (precisar la instancia) <input type="checkbox"/> POI (precisar instancia) <input type="checkbox"/> Memorias anuales (precisar instancia) <input type="checkbox"/> Informes de gestión municipal <input type="checkbox"/> Otros (especificar: _____)
Tipo de política educativa que da soporte a la experiencia o que se define a partir de la experiencia	Precisar textos y citar fuentes de forma cronológica
Presencia del tema educativo en los documentos revisados	Precisar textos y citar fuentes de forma cronológica
Mantenimiento del tema educativo a lo largo de los años	Precisar textos y citar fuentes de forma cronológica
Precisión del nombre de la experiencia en los documentos	Precisar textos y citar fuentes de forma cronológica
Acuerdos o compromisos para el impulso de la experiencia	Precisar textos y citar fuentes de forma cronológica
Otros datos de interés	Precisar textos y citar fuentes de forma cronológica

ANEXO 7: Prioridades Educativas del Sector Educación

Instrumento Técnico-Normativo	Resolución de Aprobación	Instancia	Objetivo Estratégico y/o compromiso de gestión escolar	Indicador/prácticas clave	Línea de base o valor base y meta al 2021
Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2016-2021 del Sector Educación	Resolución Ministerial N° 287-2916-MINEDU (07/06/2016)	Ministerio de Educación	OES 5. Incrementar el desempeño y la capacidad de gestión del sector a nivel de instituciones educativas e instancias intermedias y nacionales	Indicador(es): - Porcentaje de estudiantes presentes en aulas ⁶⁵	Valor actual (2015): 91% Meta al 2021: 98%
				Indicador(es): - Porcentaje de docentes presentes en aulas donde se encuentra estudiantes	Valor actual (2015): 95% Meta al 2021: 98%
Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2016 en Instituciones Educativas y Programas de la Educación Básica	Resolución Ministerial N° 572-2015-MINEDU (18/12/2015)	Ministerio de Educación	Compromiso 2: Retención anual e interanual de estudiantes en la Institución Educativa	Indicador(es): - Porcentaje de estudiantes que culmina el año 2015, que se matriculan y concluyen el año 2016	No reporta

⁶⁵ En el PESEM del Sector Educación, se argumenta que el presente indicador “La asistencia de estudiantes, presencia de docentes en aula y asistencia director está directamente relacionada con la ECE”

Instrumento Técnico-Normativo	Resolución de Aprobación	Instancia	Objetivo Estratégico y/o compromiso de gestión escolar	Indicador/prácticas clave	Línea de base o valor base y meta al 2021
Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2017 en Instituciones Educativas y Programas de la Educación Básica	Resolución Ministerial N° 627-2016-MINEDU (14/12/2016)	Ministerio de Educación	Compromiso 2: Retención anual de los estudiantes en la IE	Indicador(es): - Porcentaje de estudiantes matriculados reportados oportunamente en el SIAGIE - Porcentaje de asistencia de estudiantes durante el año escolar - Porcentaje de estudiantes matriculados que concluyen el año escolar	No reporta
Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2018 en Instituciones Educativas y Programas de la Educación Básica	Resolución Ministerial N° 657-2017-MINEDU (22/12/2017)	Ministerio de Educación	Compromiso 2: Retención anual de los estudiantes en la IE	Indicador(es): - Tasa de retención intra-anual de estudiantes en la IE	No reporta
			Compromiso 3: Cumplimiento de la calendarización planificada en la IE	Práctica clave (solo la vinculada al estudio): - Seguimiento a la asistencia y puntualidad estudiantil.	No reporta

Instrumento Técnico- Normativo	Resolución de Aprobación	Instancia	Objetivo Estratégico y/o compromiso de gestión escolar	Indicador/prácticas clave	Línea de base o valor base y meta al 2021
				- Seguimiento a la asistencia y puntualidad del personal directivo, docente y administrativo	